

• **ماكس سكيد مور** • **مارشال كارتير وانك**

كيف تحكم أمريكا



ترجمة : نظمي لوتفا **مراجعة : محمد علي ناصف**

GIFTS OF 2002

U.S. GOVERNMENT

كيف تحكم أمريكا

(ترجمة للطبعة الثالثة)

This is a translation of AMERICAN GOVERNMENT : A Brief Introduction,
Third Edition by Max J. Skidmore and Marshal Carter Wanke. Copyright ©
1981 by St. Martin's Press, Inc.

الطبعة الأولى ١٩٨٤

الطبعة الثانية ١٩٨٨

الطبعة العربية : حقوق الطبع والنشر © ١٩٨٨ الدار الدولية للنشر والتوزيع
جميع الحقوق محفوظة

أشرفت الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية بالقاهرة على ترجمة وإخراج هذه
الطبعة من الكتاب . كما قامت بأعمال الجمع التصويرى وإعداد الأفلام .

The Egyption Society for the Dissemination of Universal Culture and Knowledge
(ESDUCK), Cairo, supervised the translation and production of this edition. Photo
typesetting and films were done by ESDUCK.

كيف تحكم أمريكا

(ترجمة للطبعة الثالثة)

تأليف

ماكس ج. سكيدمور مارشال كارتير والسك

ترجمة

الدكتور نظمي لوتفا

مراجعة

محمد علي خالص

الدار الدولية للنشر والتوزيع



مقدمة الناشر

المعرفة هى أصل الحضارة ،
والكلمة هى مصدر المعرفة ،
والكلمة المطبوعة هى أهم مكون فى هذا المصدر .

وقد كانت الكلمة المطبوعة ولا تزال أهم وسائل الثقافة والاعلام وأوسعها انتشاراً وأبقاها
أثراً ، حيث حملت إلينا حضارات الأمم عبر آلاف السنين لتتولى الأجيال المتلاحقة صياغة
حضاراتها وإضائة الطريق بنور العلم والمعرفة .

والكلمة تبقى مجرد فكرة لدى صاحبها حتى تتاح لها فرصة نشرها وترجمتها إلى لغات
الآخرين ثم توزيعها ، وذلك وحده هو الذى يكفل لها أداء رسالتها .

وعالم الكتب العلمية عالم رحب تمتد الأفاق ، متسع الجنبات ، والعلم لا وطن له
ولا حدود ، ويوم يحظى القارئ العربى بأحدث الكتب العلمية باللغة العربية هو اليوم الذى
تتطلع له الأمة العربية جمعاء .

والدار الدولية للنشر والتوزيع تشعر بالرضا عن مساهمتها فى هذا المجال بتقديم الطبعات
العربية للكتب العلمية الصادرة عن دار ماكجروهيل للنشر بموجب الإنفاق المبرم معها ،
مستهدفة توفير احتياجات القارئ العربى أستاذاً وباحثاً وممارساً .

ومن جانب آخر فنحن نمد يدنا إلى الجامعات العربية والمراكز العلمية والمؤسسات والهيئات
الثقافية للتعاون معنا فى إصدار طبعات عربية حديثة من الكتب والمراجع العلمية نخدم التقدم
العلمى والحضارى للقارئ العربى .

والله ولى التوفيق .

محمد وفائى كامل
مدير عام
الدار الدولية للنشر والتوزيع

تقديم

كان المقصود بالطبعة الأولى من هذا الكتاب - التي ظهرت في سنة ١٩٧٤ - أن تكون نصاً شاملاً وإن كان موجزاً لقرارات دراسية تمهيدية للحكومة الأمريكية . فتحريتنا أن نمده بالمعلومات الأساسية عن حكومة الولايات المتحدة الأمريكية وعن النسق السياسي الأمريكي بوجه عام . وحاولنا أن نثير أنواع الأسئلة التي من شأنها أن تحفز الدارس للتفكير في أوجه نجاح وفشل نظام ظل يتطور على مدى يتجاوز ٢٠٠ سنة . وهذه الطبعة الثالثة تواكب - على منوال سابقتها - عهد إدارة الرئيس رونالد ريغان . وقد بقيت الخطوط الأساسية للنص كما هي في الطبعتين السابقتين ، فيما عدا بعض التوسع . وقد جعلنا « المدخل » بحيث يضع السياسة الأمريكية في سياقها الثقافي ، مع تركيز خاص على الأثر السياسي للتحول الأمريكي من مجتمع ريفي إلى مجتمع حضري . وبعد الفراغ من هذا السياق يتناول النص المكونات الفردية للحكومة الأمريكية والتي تنبت جذورها في دستور سنة ١٧٨٧ ، والنظام الفيدرالي ، والفروع التنفيذية والتشريعية والقضائية للحكومة القومية . ومسايرة للنمو الهائل الذي طرأ على الحكومة خلال عشرات السنين الأخيرة ، أضفنا إلى هذه الطبعة فصلاً مستقلاً عن طريقة عمل البيروقراطية الحكومية وما لها من آثار .

ويتناول النص بعدئذ جانبيين من النظام السياسي الأمريكي لم يرد لهما ذكر في الدستور ، وهما « مجموعات أصحاب المصالح » ، والأحزاب السياسية . ويتعرض أول هذين الموضوعين لشتى الوسائل المتاحة لجماعات ذوى المصالح للتأثير على الحكومة في كافة المستويات . أما الفصل الخاص بالأحزاب فيعالج نظام الحزبين السائد في الولايات المتحدة ، كما يتعرض لمزايا ومساوئ تنظيم الأحزاب المتعددة . ويتناول الفصل الذي يلي ذلك مناقشة الديمقراطية في أمريكا : ولاسيما مسألة هل المبادئ الديمقراطية المقترضة أنها أساس الهيكل الأمريكي للحكومة آخذة في الذبول أم لا . وخصصنا في الختام فصلاً

جديداً عن السياسة العامة . فصياغة السياسة العامة وتنفيذها عمليتان تمسان عن كُتب مناطق شتى من مجالات العمل الحكومي ، كالزراعة ، والخدمات الاجتماعية ، والحقوق المدنية ، والدفاع ، والعمل ، بل والشئون الخارجية .

ويمكن أن يستخدم هذا الكتاب أيضاً بمثابة مرجع أساسي . ولدعم هذه الناحية زودناه بمعجم للأصطلاحات الأساسية ، ويعدد من الملاحق هي : دستور الولايات المتحدة ، وإعلان الاستقلال ، وخطبة جتيسبرج ، كما أضفنا إلى هذه الطبعة قائمة بالرؤساء الأمريكيين بدءاً من واشنطن ووصولاً إلى ريجان .

وخدمة للطلاب الراغبين في مواصلة الاطلاع على موضوعات فصول الكتاب بمزيد من التفصيل ، ألحقنا بكل فصل قائمة بالكتب المختارة (ومعظمها متاح في أغلفة ورقية) وجدناها ذات فائدة ولها قدرة على الامتاع والإثارة .

ونعتقد أن هذه الطبعة الثالثة تعكس — بوجه عام — منظوراً أشد تنوعاً لدور كل من المؤلفين . فأحدنا قد قضى فترة يعمل في البيروقراطية الفيدرالية ، كما تنقل الآخر في أعمال شتى ومنها الشئون الخارجية . والعمل في الحكومة خبرة مرموقة ومجهدية إلا أنها مثيرة . وفي مأمولنا أن يكون احتكاكنا بالعمليات اليومية لحكومتنا قد عزز قدرتنا على تفسير هذا الجهاز المعقد وأعماله الخارقة .

وقد انتفعنا في إعداد هذه الطبعة بمقترحات الكثيرين الذين طالعوا طبعته السابقتين ، من الزملاء ، والطلبة والأصدقاء في الولايات المتحدة وفي الخارج . وكان إسهامهم ذا قيمة ، ولذا نود أن نوجه عرفاتنا إلى هؤلاء جميعاً .

المحتويات

١ مدخل

١٥	الفرد والجماعة والفعل : السياسة في أمريكا
١٥	السياسة في الحياة اليومية : الفرد والجماعة
١٨	الخلفية السياسية والثقافية للديمقراطية الأمريكية
٢٠	الخلفية السياسية والثقافية لحركة التمدن الأمريكية
٢٢	الديمقراطية الدستورية
٢٤	تحليل طرق عمل النظام الأمريكي
٢٧	مطالعات مقترحة

٢ الدستور

٢٩	أصوله
٣٤	المبادئ
٣٤	الحكومة المقيمة
٣٥	السيادة الشعبية
٣٦	فصل السلطات
٣٨	المراجعة القضائية
٤٠	الفيدرالية
٤٠	التغيير الدستوري
٤٠	التطور غير الرسمي
٤٢	تعديل الدستور

٤٩	هل هو درع ضد الحكومة التعسفية ؟
٥١	مطالبات مقترحة

٣ الفيدرالية والقومية

٥٣	تطور الأمة الأمريكية
٥٣	الاتحاد الفيدرالي
٥٦	نشأت السلطة : الولايات وأقسامها
٦١	التوازن المتغير للفيدرالية
٦٨	نمو السلطة القومية
٧٠	نمو القومية
٧٥	مطالبات مقترحة

٤ العملية التشريعية

٧٧	الكونجرس : أهو فرع الشعب ؟
٧٨	أنباط الهيئات التشريعية الديمقراطية المشروعون :
٧٩	مندوبون أم وكلاء مفوضون ؟
٨١	وظائف الهيئات التشريعية الأمريكية
٨٤	سن القوانين
٨٥	مراقبة الادارة
٨٦	وظائف أخرى
٨٩	سلطات الكونجرس
٩٠	بنية الكونجرس وتنظيمه
٩٣	تنظيم الكونجرس
٩٦	نظام اللجان

محتويات / ٩

١٠٤	إجراءات الكونجرس : الطريق الصخري إلى التشريع
١١٢	مستقبل الكونجرس
١١٢	مطالبات مقترحة

٥ العملية التنفيذية

١١٥	أهى مبدأ إمبريالى ؟
١١٦	نوعيات من الأجهزة التنفيذية فى أمريكا
١٢٠	نمو السلطة التنفيذية
١٢٣	الرئيس وصناع سياسته
١٢٦	الشئون الداخلية
١٣٤	الشئون الخارجية
١٣٨	حدود سلطات الرئيس
١٤٢	المستقبل
١٤٤	مطالبات مقترحة

٦ البيروقراطية

١٤٧	إدارة السياسة الحكومية
١٥٠	نمو السلطة البيروقراطية
١٥١	البيروقراطية اليوم
١٥٥	الوكالات المستقلة
١٥٦	مشكلة البيتاجون الخاصة
١٥٧	اعتبارات أخرى مزعجة
١٦٣	مطالبات مقترحة

٧ العملية القضائية

١٦٥	العدالة فى أمريكا ؟
-----	---------------------

١٦٦	النظام القضائي الأمريكي
١٦٦	أساس القانون
١٦٦	أنهاط القانون
١٧٠	أنهاط الإجراءات القانونية
١٧١	المحاكم
١٧٣	البنية الثنائية
١٧٥	محاكم الولايات
١٧٦	المحاكم الفيدرالية
١٧٩	تنظيم المحاكم
١٨٠	الهيئة القضائية : العضوية والأدوار
١٨٠	العضوية
١٨٣	الأدوار
١٨٥	الدور القضائي للسلطة التنفيذية
١٨٥	الشرطة
١٨٦	الادعاء
١٨٧	السجون
١٨٧	الدعامة التشريعية للنظام القضائي
١٨٨	دور الجمهور : المحامون والأشخاص العاديون
١٨٨	المحامون
١٨٩	المهن الأخرى
١٩٠	المحلفون
١٩٣	عموميات أخرى
	العدالة الجنائية والمدنية :
١٩٤	بعض المشكلات السياسية
٢٠٠	مطالعات مقترحة

٨ مجموعة أصحاب المصالح

٢٠٣	النظام تحت الضغط
-----	------------------

محتويات / ١١

٢٠٣	تعريف مجموعات أصحاب المصالح
٢٠٥	من ينضم ؟
٢٠٨	أدوات النفوذ
٢١٠	تقنيات النفوذ
٢١٠	تقنيات قضائية
٢١٢	تقنيات تشريعية
٢١٥	تقنيات تنفيذية
٢١٨	تقنيات خاصة
٢١٩	الإصلاح
٢٢٠	تأثير جماعات الضغط في السياسة
٢٢٤	مطالعات مقترحة

٩ الأحزاب السياسية في أمريكا

٢٢٧	كسب الأصدقاء
٢٢٧	نشأة النظام
٢٣٢	النظم الحزبية والتنظيم
٢٣٤	نظم الحزب الواحد : المغلفة والتنافسية
٢٣٥	نظم الحزبين : السيطرة والتنافس
٢٣٦	نظم الأحزاب الثلاثة أو الأربعة
٢٣٧	نظم الأحزاب المتعددة
٢٣٧	الحزب الواحد والحزبان والثلاثة والأربعة : الاختيار والنتائج
٢٣٧	الاختيار
٢٣٩	النتائج
٢٤٢	السياسات الجديدة
٢٤٣	وظائف الحزب في السياسة الأمريكية
٢٤٤	العضوية والاختيار
	الانتخاب :

٢٤٥	المشارك والتصويت
٢٤٨	مطالعات مقترحة

١٠ الديمقراطية في أمريكا

٢٥١	أخسارة هي ؟
٢٥١	من هم الشعب ؟
٢٥٢	المشاركة في أمريكا : قواعد الرسمية
٢٥٧	المشاركة في أمريكا : الحواجز غير الرسمية
٢٥٩	المشاركة في أمريكا : أشكال التأثير
٢٦٠	يستطيع الشعب أن يحكم ؟
٢٦٠	حدود قاعدة الأغلبية
٢٦٣	حدود رأي الأغلبية
٢٦٥	قاعدة الأغلبية وحقوق الأقلية
٢٦٦	الديمقراطية بين صفوف الشعب : بيئة السياسة
٢٦٦	الثقافة السياسية والديمقراطية
٢٦٧	التوعية السياسية والاجتماعية والديمقراطية
٢٧٠	الديمقراطية بين صفوف الشعب : نتائج السياسة
٢٧٣	مطالعات مقترحة

١١ السياسة العامة

٢٧٥	النتائج العملية للعملية السياسية
٢٧٧	السياسة الزراعية
٢٨٠	الأعمال والحكومة
٢٨٤	الحريات المدنية والسياسة العامة
٢٨٨	الحقوق المدنية والسياسة العامة
٢٩٤	السياسة الاقتصادية

محتويات / ١٣

٢٩٦	السياسة الصحية والخدمات الاجتماعية
٣٠١	سياسة العمل
٣٠٢	السياسة الخارجية
٣٠٧	منظور العملية السياسية
٣٠٨	مطالبات مقترحة

١٤ تذييل ٣١١

الملحق الأول

٣١٣	إعلان الاستقلال
-----	-----------------

الملحق الثاني

٣١٧	دستور الولايات المتحدة الأمريكية
-----	----------------------------------

الملحق الثالث

٣٣٨	خطبة جيتسبرج
-----	--------------

الملحق الرابع

٣٣٩	رؤساء الولايات المتحدة
-----	------------------------

٣٤١	مجموع
-----	-------

مدخل

الفرد والجماعة والفعل : السياسة في أمريكا

روبرت هتشنز

أفضل الحكومات هي أفضلها حكماً

كان الناس يستهلون أن يحكمهم غيرهم ، أما ما يصعب عليهم فهو أن يحكموا

ماكس ليرنو

أنفسهم

توم وبنشر

دع الناس يملكوا فلذا بهم يملكون السلطة

الحكومات هي الأساليب التي تستخدمها المجموعات البشرية لحماية أنفسها من التهديدات الداخلية والخارجية ، ولإنشاء سياسات تتيح أوفق الشروط لمواصلة حياتها . ولأن الحكومات من بين المؤسسات البشرية التي تكاد تكون كاملة العمومية في العالم ، فمن الطبيعي أن تعد أمراً مفروغاً منه ، ومن ثم ضئيلة الحظ من الفهم . فعندما يكون شيء ما يمثل هذا الشئوع بحيث لا يكاد أحد يتعرض له بالتساؤل ، فقد لا يكون تأثيره محل اعتراف تام . وربما كان الكثيرون معنيين بأشكال الحكومة أو بتفصيلات سياسات أو أفعال معينة ، ولكن قلما يعنون بالنظر في طبيعة الحكومة نفسها .

السياسة في الحياة اليومية :

الفرد والجماعة

تمسنا الحكومة مساساً فعلياً - أي تمس كل واحد منا في كل يوم بصورة أو أخرى - فنحن نرى الحكومة تمارس وظائفها في شخص ساعي البريد الذي يسلمنا الرسائل ، ورجل الشرطة على ناصية الشارع ، وموظف مكتب المنطقة التابع لإدارة الأمن الاجتماعي ، ورفيق التدريب العسكري ، ومن يقوم باستقصاء يتعلق بمعتقدات وسلوك مواطن أو مجموعة مواطنين . وأحياناً تكون نتائج ذلك مفيدة ، وأحياناً أخرى تكون ضارة . ولكنها على الدوام ألوان من النشاط هامة . وحيث تكون الحكومة منتخبة من الشعب ، يكون للشعب شيء من السيطرة القوية على الخطوط العريضة للسياسات

التي تؤثر في الناس أعظم التأثير ، بيد أن الناس لا يفلحون في ممارسة نفوذهم الفعل ما لم يكونوا على دراية كافية بالمعلومات المتعلقة بالقضايا الأساسية وبالطرق التي تمارس بها الحكومة عملها . فدراسة الحكومة والسياسات إذن جانب أساسي من تربية كل مواطن .

وكي تبدأ في فهم السياسة ، لا بد أن تتعرف عن كثب البنيات والعمليات الأساسية للحكومة الأمريكية القومية ، وحكومات الولايات ، والحكومات المحلية . وليس هذا إلا بداية المعرفة المنشودة . ومن بين الأساسيات تلك العلاقات الرسمية وغير الرسمية داخل مستويات الحكومة المتنوعة ، وفيها بين تلك المستويات ، وضروب أساليب دراسة الحكومة والسياسات ، وما بين الحقيقة الواقعة والمظاهر من اختلافات في كثير من الأحيان . ويجب عليك — فوق كل شيء — لفهم السياسة أن تنمي القدرة على التحليل النقدي ، وتحديد متى يكون من الملائم قبول الأقوال السياسية ، ومتى ترفضها ، ومتى تقف موقف التشكك إلى أن تتاح معلومات أفضل . ولئن كان هذا صعباً ، فهو أيضاً من الممكن أن يكون أمراً مثيلاً .

السياسة في كل مكان . فكثير مما قد يبدو في البداية قليل الصلة بالسياسة هو في الحقيقة في صميمه سياسة . فالسياسة تتصل مباشرة بنظرتنا إلى الحياة ، وعلاقتنا بالآخرين ، وأحكامنا بالصواب أو الخطأ وإدراكاتنا للعالم . وقصارى القول أن السياسة هي الوسيلة التي بها ينظم البشر أمورهم تنظيمياً جماعياً . وتتركز على الوسائل التي يتكيف بها الشخص مع الجماعة ، وعلى العكس أيضاً ، أي على الوسيلة التي بها تلائم الجماعة بين أشخاص شديدي الاختلاف فيما بينهم . وقد وصف أرسطو السياسة بأنها « العلم المعيارى » ، الذي يعد أساس كل العلوم الأخرى . فعن طريق السياسة تحدد المجتمعات ما يمكن عمله ، وما يجب عمله . وما يجري عمله . فالمشاركة في الحياة السياسية يمكن أن تساعد كل شخص على تحقيق قدراته بالمساعدة في تشكيل جماعة أكبر .

والسياسة في أمريكا جماعية وفردية معاً ، فهي معنية بالمجموع وبكل شخص . وتتناول بالكامل حقوق الأفراد مثلما تتناول واجباتهم . وبالمثل تتناول بالكامل واجبات الجماعة مثلما تتناول حقوقها . فمهمة الديمقراطية كانت دائماً — ولم تزال — إقامة مجتمع يعترف بحقوق الفرد وحقوق الجماعة ، ويحميها . وتلحظ واجباتها وتتممها . وبسبب التوتر المستمر بين حاجات الفرد وحاجات المجتمع ، لم ينجح قط تمام النجاح أى نظام سياسى في النهوض بهذه المهمة . إلا أن الهدف ليس بلوغ الكمال بل السعى إليه ، أى

فعل أفضل ما في الإمكان .

وفي الحكومة الشعبية لا تكون المشاركة السياسية حقاً فحسب للشعب ، بل تكون أيضاً مسئولية . ومن سوء الطالع أن هذه المسئولية كثيراً ما يتجاهلها الناس في الولايات المتحدة . ومنذ ألفى سنة اعترف الإغريق القدامى بأن البشر حيوانات سياسية . فالحياة السياسية هي أساس النظام الاجتماعي . والشخص الذي يتخلف عن المشاركة يفقد بذلك بعداً ذا أهمية كبيرة من أبعاد قدرته البشرية . والحق المدني الأساسى للمواطن الأمريكى هو الحق في التصويت . ومع هذا نجد المشاركة في التصويت في الولايات المتحدة ذات منسوب منخفض بشكل يدعو للانعراج . فمشاركة الناخب ليست سوى عامل صغير واحد فيما يتصل بها إذا كان النظام السياسى يعمل بنجاح أم لا . إلا أن ذلك له دلالاته البالغة الوضوح . وتدلنا انتخابات الرئاسة في سنة ١٩٧٢ على مثل بارز لذلك . والمعهود أن انتخابات الرئاسة تكون فيها نسبة التصويت أعلى من سائر الانتخابات الأخرى . أما في سنة ١٩٧٢ - التي أعادت ريتشارد نيكسون إلى الرئاسة ، فلم يدل بأصواتهم إلا ٥٥ ٪ من لهم حق التصويت . ويعد فوز نيكسون بـ ٦١ ٪ من الأصوات المشتركة في الانتخاب نصراً ساحقاً ، من أضخم الانتصارات في التاريخ الأمريكى . ولكن انخفاض نسبة الذين أدلوا بأصواتهم جعلت نحو الثلث فقط من لهم حق الانتخاب هم الذين يختارون الفائز في المعركة . وفي سنة ١٩٧٦ كانت نسبة المشتركين في التصويت أقل من ذلك ، فلم يدل بأصواتهم في صناديق الاقتراع إلا حوالى ٥٤ ٪ من مجموع الناخبين . وكانت سنة ١٩٨٠ أسوأ من ذلك أيضاً ، إذ هبطت نسبة المشاركين في التصويت إلى ٥٢ ٪ . ومع أن فوز رونالد ريغان كان مدوياً ، إلا أنه لا يمثل إلا ما لا يكاد يجاوز ربع (حوالى ٢٧ ٪) من لهم حق الانتخاب . وهذه الإحصاءات مثيرة للهم والقلق لأنها تدل على عدم الرغبة من جانب كثير من الأمريكيين في جعل نظامهم السياسى يمضى بنجاح ، وهو عزوف يمكن أن يؤدى فعلاً إلى نهاية الحكم الدستورى .

وقد منى نظامنا السياسى (الأمريكى) في العقد الأخير بسلسلة من الأزمات الملحة ، وبمصاعب أخف من ذلك حلة وإن لم تكن أقل خطورة ، مثل العدوان على الخصوصية الفردية ، وميل الكثيرين لرفض الطرق السياسية الشرعية ، وتزايد الميل إلى قبول الإجراءات الاستبدادية . وهذه المشكلات تؤكد أهمية التوازن الدقيق بين الحقوق الشخصية والاحتياجات العامة لأنه جوهر السياسة .

الخلفية السياسية والثقافية للديمقراطية الأمريكية

تمتد جذور الأفكار السياسية الأمريكية ونظام الحكومة الأمريكية إلى ماضٍ بعيد ، أبعد من بداية نشأة المستعمرات الثلاث عشرة . فالقول بأن البشر قد خلقوا متساوين يمكن إرجاعه إلى المفكرين الكلاسيكيين القدامى ، كما يمكن إرجاعه إلى بدايات المسيحية الأولى . فكتابات كل من أفلاطون وأرسطو تنطوي على مأموداه أن الحكومة الأخلاقية ينبغي أن تعمل وفقاً لقانون . وقد تطور هذا المبدأ على مدى السنين إلى أن صار الاعتقاد العصري بأن الحكومة ينبغي أن تكون حكومة قوانين ، لا حكومة شعب . ولقد كانت أفكار الحكومة المقيدة والحكم الدستوري سائدة منذ أمد طويل في التقاليد الإنجليزية ، ولا سيما منذ الماجنا كارتا « العهد الأعظم » في سنة ١٢١٥ . عندما أجزر الملك جون على قبول قيود على سلطته . وقد نقلت هذه الأفكار وأعيد غرسها في البيئة الأمريكية الجديدة .

وكان المستوطنون المتطوعون الأوائل قد جاءوا إلى الشواطئ الأمريكية لأسباب معظمها اقتصادي أو ديني . ومن جاءوا لأسباب دينية « الحجاج » على متن « مايفلور » فأنشأوا مستعمرة بليموث سنة ١٦٢٠ . وبعدهم بعشر سنين استقر المتطهرون (البيوريتان) في خليج مساشوستس . وهاتان الجماعتان كانتا تنشدان الحرية الدينية ، ولكنهما لم تتوصعا في منح حرية العبادة للآخرين . فالمتطهرون طردوا روجر وليمز من مستعمرة خليج مساشوستس — على سبيل المثال — لأنه تمخى العقيدة الأصلية حين أنكر على الولاية — أو الدولة — أن تكون لها سلطة الهيمنة على الدين ، وناصر حرية المعتقدات الدينية الأخرى ، وأنكر على البيض حق الاستيلاء على أراضي الهنود الحمر . ولما أنشأ مستعمرة « رود أيلند » حاول أن يضع معتقداته هذه موضع التطبيق ، فقادت « رود أيلند » الطريق صوب الديمقراطية متقدمة في ذلك على سائر المستعمرات . فحتى المتطهرون (البيوريتان) أسهموا — ولو على مضض — في نمو الديمقراطية وتطورها ، لأن معتقداتهم فيما يتعلق بحكومة الكنيسة أدت إلى قيام رقابة « مجمع المصلين » والتحرر من التسلسل الهرمي الكهنوتي . فكان لذلك التدبير سياسة ضمنية تجاوزت حدود الكنائس بكثير .

وجاء غير هؤلاء وأولئك أقوام آخرون لأنهم عجزوا عن إحراز تقدم يحسن أحوالهم في المجتمع القديم ، كان يكون الواحد منهم الابن الرابع لأسرة ذات شان ، أو مغامرا ،

أو محكوماً عليه قضائياً ، أو غارقاً في الديون . وكان حضورهم زرافات ووحداناً إلى العالم الجديد ، حيث ازدهرت أحوال الكثيرين منهم . وكذلك دفع الطموح التجاري والحرفيين والمزارعين إلى عبور الأطلنطي كي يستقروا أساساً في مستعمرات الوسط والشمال ، كما أنشأ المزارعون زراعات واسعة جداً للحاصلات التجارية في الجنوب ، وسرعان ما أقاموا نظاماً للعمل قائماً أساساً على الرق البشري . وتربت على هذا أن انتقل كثير من الزراع الألمان والاسكتلنديين الإيرلنديين إلى الأراضي الغربية الخلفية ، مما خلق حركة زحف نحو الغرب ، ونشأت منذ بداية الاستقرار الأوروبي هناك تقريباً ميول تشجع على الاستقلال والفردية .

وقد سعى الأمريكيون منذ أقدم عهودهم إلى تحدى السلطة ومناصرة الكسب الفردى . وبسبب ذكرياتهم عن الاستبداد الأوروبي أسسوا حكوماتهم الجديدة بعناية على مبدأ تقييد ممارسة السلطة السياسية . وكان المبدأ الأساسى الذى هيمن على المناقشات التى أدت فى النهاية إلى الثورة وتحطيم الروابط مع انجلترا هو أن جميع الأشخاص من حقهم أن يحكموا أنفسهم بأنفسهم ، وأنه ليس من حق أى حكومة أن تحكم بدون رضا وموافقة المحكومين . وقد اقتنع توماس جيفرسون – مؤلف إعلان الاستقلال – الدافع الفكرى للثورة وعبر عنه فى كلمات تبدو راديكالية أى جلرية أو متطرفة حاسمة حتى فى أيامنا هذه . فقد أكد فى هذه الوثيقة أن الجميع سواسية ، وأنه ليس فى وسع الحكومة أن تتلقى السلطة بصورة شرعية إلا من الشعب . وأن المبرر الوحيد لقيام الحكومة هو ضمان وتأمين حق الناس فى الحياة ، والحرية ، والسعى وراء السعادة . وكانت هذه الآراء امتداداً لقرون من التقاليد الانجليزية ، وسبق أن تجسدت على أكمل صورة فى كتابات المفكر الانجليزى جون لوك . وهذه الأفكار فى شكلها الذى تم لها عن طريق عشرات السنين من الممارسة أو الخبرة الأمريكية ، بعد إضافة نظريات فصل السلطات المستمدة من متسكيو فى فرنسا ، مع الصياغة التى وضعها جيفرسون ، صارت حجر الأساس فى الفكر السياسى الأمريكى . فالبدأ الأساسى يومئذ وحتى الآن ، هو أن الحكومة خادم الشعب وليست سيده .

وبطبيعة الحال كانت هناك تناقضات مذهلة بين التطبيق والمبادئ التى أعلن الأمريكيون أنهم يسيرون بمقتضاها . ولعل أشدها وضوحاً كان الإبعاد القسرى لجماعات معينة من إطار الحقوق ، ولاسيما السود والمهنود الحمر . يضاف إلى هذا أن الأمريكيين وإن كانوا قد صمموا النظام لتقييد ممارسة الحكومة للسلطة ، إلا أنهم

لم يهتموا في الوقت نفسه بتقييد ممارسة الأفراد للسلطة الفردية . فالأباء المؤسسون ما كانوا يتوقعون كل هذه التركيزات الهائلة للسلطة الفردية التي سرعان ما صاحبت نمو الشركات الكبرى والدولة الصناعية .

الخلفية السياسية والثقافية لحركة التمدّن الأمريكية

مع مقدم القرن العشرين ، صارت المدن (الحواضر) أبرز معالم المجتمع الأمريكي ، بما تمثله من « الحركة » الجغرافية والاجتماعية والمشروعات الصناعية . فما من شعب آخر في التاريخ اندفع بمثل هذه السرعة نحو المدن ، من أعماق الريف . ومع هذا نجد أن الكثير من الأنماط السلوكية الأمريكية نمت وتطورت عندما كانت الولايات المتحدة أمة بيضاء ، بروتستنتية ، ريفية ، أنجلوسكسونية ، وظلت هذه الأنماط السلوكية بدون تغير كبير . فكثيرون من الأمريكيين مازالوا يتناولون السياسة بالمجاهات كانت ملائمة لآزمان أبسط مما نحن فيه الآن ، فكثيرون مثلاً مازالوا مبالغين إلى الاتفاق مع رأى جيفرسون في أن المدن أماكن للشر والفساد ، وأن الفضيلة مرتبطة بالحياة الريفية والزراعية ، وهم في الوقت نفسه يستمتعون بمزايا الحياة الحضرية ويعتمدون عليها . وقد ظهر هذا بجلاء في الاستهانة أو عدم الاكتراث بما تهدد مدينة نيويورك من الانهيار المالي في سنة ١٩٧٥ - ١٩٧٦ . وهذا الميل إلى إدانة الحياة الحضرية ينطوى على تناقض ، إذ راعينا أن أكثر من ثلثي عددنا نحن الأمريكيين يعيشون في مدن مركزية أو في الضواحي المحيطة بها . فمناطق المدن الكبرى في هذه الأمة الأمريكية أشبه بقطع المغناطيس التي تجتذب وتنفر . واجتماع الضدين على هذا النحو في مواقف الناس من المدن قد يرجع بعض أسبابه إلى وجود طائفة من مشكلاتنا الحضرية حتى اليوم .

ومع هذا يجب علينا عندما ننظر إلى المتاعب الحضرية أن نحصرها في منظور معقول . فلئن كانت هناك مشكلات كثيرة فريدة ولا تتعلق إلا بالمدن ، إلا أن هناك مشكلات أخرى تشاركها فيها أنحاء الريف ، بل إن بعضها مثل البطالة ونقص الحصول على الرعاية الطبية قد تكون في الريف أسوأ حالاً بكثير مما هي في المدن . فالكثير من فقر الأمة وهبوط مستوى الإسكان قائم خارج نطاق المدن ، حيث إن النقل هناك صار أصعب وأهبط تكلفة . كما أن نوعية التربية في المدارس الريفية أقل مما يتوافر في المناطق كثيفة السكان .

إن ركود الريف ، بل تدهوره ، يسهم في الهجرة التي تتدفق على المدن المزدهرة فعلا فوق طاقتها . يضاف إلى هذا أن التمييز بين المدينة والريف قد انطمست معالمه بعد أن انتهت عزلة الريف بسبب كهرية الريف والتليفونات والطرق والإذاعة والتليفزيون وغير ذلك من المتطورات التي انتشرت في مناطق ريفية ممتازة كثيرة بعيدة عن المدن . ولذا ليس من الحكمة أن نفترض أن متاعب المدن الأمريكية مقطوعة الصلة بسائر الأمة .

والكثير من المستوطنات في أمريكا - الحضرية منها والريفية - نتجت بفضل طرق النقل . فالتجمعات الأولى للسكان كانت تميل إلى الوجود بقرب المرافق الطبيعية أو الأنهار ، مما كان يتيح نقل المتاجر والركاب . ومع انتشار الطرق الحديدية ، صار النقل البري ميسوراً ، ولذا كثيراً ما حددت مواقع الخطوط الحديدية وجود المدن الصغيرة والكبرى . فالتنقل قد جعل من الممكن ظهور المدن العصرية ونمط انتشار نطاقها غير المنتظم في نموه . ففي وقت مضى كانت المدن محكمة التخطيط مدججة ، ومع ظهور الحافلات العامة والتزام نمت المدن نمواً هائلاً ، لأن مناطق الصناعة والأعمال تبعت خطوط الترام في امتدادها بعيداً عن مركز المدينة . والحق أن النمو القوي للمدن ظهر بشكل واضح مع تدفق السيارات والتوسع الإسكاني غير المخطط الذي ما كان يحدث لولا وجود الطرق المتاحة . وهذا مثل بارز على ما يمكن أن يسببه التطور التكنولوجي من تغيرات هائلة غير متوقعة .

وقد وجدت المدن الحديثة موارد ضرائبها غير كافية للقيام بالأشغال التي تحتاج إليها على خير وجه . والاعتماد على السيارات الخاصة دمر معظم النظم القومية للنقل العام ، ولسوث الهواء ، وتسبب في انحلال روح الجوار ، والاعتماد على البترول . وفضلاً عن الانقسام «أو» الشقاق « بين المصالح الحضرية والمصالح الريفية الكلاسيكية ، انطوت المدن على شقاقت عديدة في داخلها بين الجماعات العنصرية ، والعرقية ، والدينية ، وبين الأغنياء والفقراء ، وبين مصالح الضواحي ومصالح المدينة المركزية ، وغير ذلك كثير . وفي أوائل السبعينات قررت اللجنة القومية للحضر أن علم كفاءة المساكن فضيحة قومية ، وأن المدارس كثيراً ما كانت غير فعالة ، بل يسودها العنف أحياناً ، وأن البطالة والمرض وإدمان المخدرات ، وضخامة قوائم الإعانات ، وكثرة التوتر بين الشرطة ومجموعات الأقليات كانت سمات معظم المدن الأمريكية . ومن الممكن جداً ألا تكون مهمة الرئيس هي أصعب المناصب السياسية في الولايات المتحدة ، بل مهمة عمدة المدينة الكبيرة .

ومع هذا يوجد الكثير من الوجوه الحسنة حتى في أضخم المدن وأكثرها مناعب .
فحتى « اللاشخصية » التي تعد من أكثر وجوه الحياة الحضرية مدعاة للنقد ليست كلها سيئة ، لأنها كثيراً ما تقدم شيئاً من الشعور بالخصوصية التي من الممكن بغير هذا أن تكون مفقودة تماماً وسط الزحام . ولم تزل المدن تتيح معظم الفرص للتقدم ، وتتأني هذه الفرص عادة في داخل بنية مكونة من تجمعات كثيرة أصغر حجماً ، أو جماعات تحدث التوازن مع ضخامة المدينة ذاتها . وقد دلت بعض الاستقصاءات على أن الأمريكيين يفضلون بصورة ساحقة حياة المدن على حياة الريف . ويدل سلوكهم على هذا التفصيل ، ولاسيما بين الطبقتين الوسطى والعليا . فهذه المجموعات تعود الآن إلى المدن وتجدد شباب الجحرات القديمة السليمة . وهذه العملية تسمى أحياناً عملية « التسييد » . والواقع أن مشكلة السنوات العشر القادمة قد تكون في تقويض الضواحي ، التي سوف تكون إعادة بناء مساكنها وخدماتها أمراً عسيراً . ومن سخرية الأحداث أن كثيراً من مجموعات الأقليات نجحت أخيراً في الانتقال إلى الضواحي ، بعد أن صارت مناطق معيشة أقل جاذبية .

الديمقراطية الدستورية

المبادئ الأساسية لنظام الحكومة الأمريكية هي المساواة ، وأنه لا حكومة إلا برضا المحكومين ، وحماية حقوق الأقليات . ومن السهل إيراد أمثلة في التاريخ الأمريكي تبين هذه المعتقدات السياسية الأمريكية مبينة صارخة . وليست المظالم المنظمة ضد الهنود الحمر ، وإقرار الرق ، سوى مثلين من هذا القليل . وتضاف إلى هذا انتهاكات صارخة للحقوق الانسانية والكرامة البشرية في ممارسة التمييز العنصري والنقل الجبرى لمواقع اليابانيين الأمريكيين أثناء الحرب العالمية الثانية .

وقد عانى الأمريكيون البيض أيضاً من انتهاكات للحمايات الواردة في قانون الحقوق ، وابتداء من قوانين الأجانب والخطرين على الأمن في سنة ١٧٩٨ ، تساهلت حكومة الولايات المتحدة وحكومات الولايات أشد التساهل في إصدار قوانين قيدت ممارسة حرية الكلام كلما تهدد الشقاق أنواع النظم المستقرة . فكانت هناك انتهاكات عدة للحقوق والبيانات الأساسية ارتكبتها الكونجرس نفسه ، ولاسيما في أنشطة لجنة مجلس النواب للأنشطة المعادية لأمريكا (وقد سميت بعد ذلك لجنة مجلس النواب الداخلى ،

ثم ألغيت في نهاية المطاف) وكذلك في نشاط عضو مجلس الشيوخ (السناتور) الراحل جوزيف مكارتى . ويجب أن تتضمن الأمثلة أيضاً مقتل الطلبة السود والبيض في حرم الكليات على يد القوات الحكومية ، واستعمال الضراوة الغاشمة ضد المسالين من المحتجين على يد رجال الحكومة في أنحاء شتى من البلاد . وقد برهنت سنوات حكم نيكسون البغيضة على أن خروج الحكومة على القانون يمكن أن يكون مشكلة « نظام وقانون » كبرى في الولايات المتحدة . ومع أن الوضع يبدو أنه تحسن كثيراً ، إلا أنه لا يوجد سبب لافتراض أن المشكلة قد حلت حلاً أبدياً . فلا يمكن الحيلولة دون تكرارها إلا ببقطة الجمهور المستمرة .

ولكن التقويم العادل لنظام سياسى لا يكون بالنظر إلى مواطن فشله فحسب . فعلى دارسى السياسة أن يحددوا مدى ملاءمة الأهداف السياسية الأمريكية ، ومدى توفيق الحكومة الأمريكية في تحقيق أهدافها عموماً وعملها على إحداث التحسينات حيثما تبدو الحاجة إليها .

إن جانباً كبيراً من العالم يعيش الآن تحت أشكال شتى من الحكم الاستبدادى ، والذي يحصل الحقوق منحة من الحكومة للشعب ، أكثر منها حقوقاً طبيعية فطرية للشعب . أما في النظام الأمريكى فالسلطة العليا موضعها ومستقرها في الشعب نفسه ، وهو الذى يمنح السلطة للحكومة التى تمارسها داخل حدود صارمة ، من الناحية النظرية على الأقل . وفكرة الحكومة الجمهورية — الحرية النيابية المحدودة السلطة — تقوم على أساسين هما : الديمقراطية والنظام الدستورى . وقد توجد في بعض الأوقات صراعات بين هذين الأساسين . فالديمقراطية تتضمن رضا المحكومين والرقابة الشعبية على الحكومة تعبيراً عن قاعدة حكم الأغلبية . والنظام الدستورى ينطوى على تقييد السلطة ، حتى الديمقراطية منها . وبعبارة أخرى ينبغى أن تحكم الأغلبية ، لكن ليس إلى الحد الذى تجور فيه على الأقلية . فالديمقراطية بلا حدود أوقود يمكن أن تكون فوضوية ومدمرة للأقلية . والدولة الدستورية بلا ديمقراطية يمكن أن تغدو غير مسئولة أوفاسدة . فالدستور يتضمن مبادئ توزع السلطة على وكالات متنوعة وتضع القيود على استخدامها . ولذا كانت قاعدة حكم الأغلبية في الدولة الديمقراطية هى المبدأ الأساسى . ولكن الدستور ضرورى لكبح المساوىء الشديدة لسلطة الأغلبية . فحيث توجد حكومة شعبية تحت حكم القانون ، توجد لدينا صيغة « جمهورية » للسياسة ، أى ديمقراطية دستورية .

تحليل طرق عمل النظام الأمريكى

حاول علماء السياسة فى السنوات الأخيرة إقامة وسائل لتقويم فاعلية وتأثير السياسات العامة . وهى مهمة — على أحسن الفروض — هائلة ومعقدة . وعلى المستوى القاعدى الأكثر توجد نماذج أو أطرا شتى يستخدمها علماء السياسة لتحليل وتفسير النظام الحكومى . وقد طبق الكثير منها على السياسة الأمريكية . وأبسط هذه النماذج هو نموذج الديمقراطية القائمة على « مشاركة الجماهير » ، حيث يحتفظ الشعب بالسلطة ويوجه سياسات حكومته . وهذا هو النموذج الذى يقدمونه غالباً إلى تلاميذ المدارس العامة ، ولعله مشلول عن كثير من انقشاع الوهم الذى يتضخم عندما يواجه الراشدون الواقع المعقد . وعلى الطرف الأقصى المقابل لهذا نجد نموذج « سلطة الصفوة » الذى يرى أن النظام الأمريكى يهيمن عليه مجموعة صغيرة ، تسيطر على الصناعة ، وعلى الأجنحة العسكرية والمدنية للحكومة ، وعلى المهن ومنظمات التجارة والعمل . وقد يتحرك أعضاء « سلطة الصفوة » من قطاع إلى آخر ، ولكنهم بالاجمال يكونون مجموعة لا تستجيب للشعب ، تضع السياسة وتحدد أدق تفاصيل الحياة الأمريكية .

والنموذج الذى يرتضيه معظم علماء السياسة كأحسن وصف لأعمال الديمقراطية الدستورية الأمريكية هو النموذج التعددى . و « التعددى » هنا لا يعنى مجتمعاً خالياً من التنوع ، بل يشير بالأكثر إلى نظرية المجموعات السياسية . فبناء على النموذج التعددى تحكم مجموعات قوية التنظيم للمجتمع الأمريكى (أى تسيطر عليه) ، وتقوم الحكومة أساساً بعمل السمسار أو الوسيط ، والحكم الرياضى بين هذه المجموعات ، وكثيراً ما تشارك أيضاً بنفسها كمجموعة ذات مصلحة . وكل مجموعة منها تعمل لمصلحتها الخاصة ، وتقوم الحكومة بالتنسيق وتسهيل الحلول الودية ، بحيث تنال أقوى المجموعات معظم ما ترغب فيه فى حين تكون مستهدفة لأقل عداء ممكن . وقد يتاح للشعب أن يمارس السلطة من خلال هذه المجموعات ، مما يجدو ببعض الملاحظين أن يضحوا طبيعة السلطة الشعبية ، ولكن النقاد يرون هذه المجموعات قنوات لسيطرة الصفوة . وإنه — بطبيعة الحال — لإغراق فى التبسيط أن نتكلم عن « الحكومة » كسلطة أو قوة واحدة متراصة ، لأن الوكالات الحكومية مجموعات قوية ذات مصالح كثيراً ما تفتقر إلى التنسيق مع الوكالات الأخرى ، بل وكثيراً ما تتعارض أغراضها . فوزارة الصحة مثلاً تعمل على التنفير من التدخين وصد الناس عنه ، فى حين نجد وزارة الزراعة

تعمل على تقديم إعانات مالية لزارعى الطباقي وتنفق الأموال لتشجيع التدخين في خارج البلاد .

وكثيرون من الكتاب في موضوع التعددية يزعمون أنها ليست وصفاً دقيقاً فحسب للحكومة الأمريكية ، بل هي وصف مرغوب فيه أيضاً . فهم يرون السياسة في النظام التعددي « واقعية » ، أى أنها قائمة على المصلحة الخاصة أكثر من قيامها على الاعتبارات الخلقية والمثالية . ويعتقد أنصار التعددية أن محاولات إقامة السياسة على أساس المبدأ (المثالي) خليفة أن تؤدي إلى وجود فئات متعددة متحاربة تمزق نسيج المجتمع إرباً . ويزعمون أن الحلول الودية بين المصالح الخاصة أفضل مرشد للمجتمع ، تماماً كما كانت « اليد الخفية » هي المنظمة للتقدم الاقتصادي للمجتمع في مفهوم آدم سميث للرأسمالية . فالتعددية تعكس رضا الأغلبية العظمى بالحالة الراهنة أو الأمر الواقع وتؤيد الممتلكات المادية والانسجام وعدم المبالاة بالسياسة . ويذهب التعدديون إلى أن عدم المبالاة هذا شيء حسن في الواقع ، وأنه يساند النظام ، لأن الجماهير - إذا كانت ستشارك بالكامل - تستخدم قدرتها السياسية - متميل إلى معاداة التنوع والحريات المدنية . (والأبحاث الحديثة ليست بها دلالات قاطعة في هذا الصدد) . ومع أن النقاد يعقنون أسلوب حياة الطبقة الوسطى الذي هو لباب السياسة التعددية بسبب تفاهته وانساقه وماديته ، إلا أن كتاب التعددية يرون في هذه كلها فضائل تفيد الاستقرار والازدهار للملايين ، وهذا هو الأهم . والكثيرون في الواقع يعتقدون أن هذا هو كل ما يستطيع النظام السياسي أن يقدمه .

ومن العسير أن نختلف كثيراً مع أولئك الذين يقولون أن السياسة الأمريكية تنحج إلى العمل على غرار النموذج التعددي . إلا أن النظام يرتفع أحياناً فوق مستوى عمليات السياسة التعددية . ومن الأمثلة الممكنة على ذلك معاهدة تحريم الاختبارات النووية ، وقوانين الحقوق المدنية ، وقوانين حقوق الانتخاب في الستينات ، والاتفاقيات القائمة (سولت ١) بالرقابة على الأسلحة . وعلى وجه العموم يبدو مع هذا أن النموذج التعددي يصف بدقة الأعمال اليومية المادية للحكومة الأمريكية .

ومن يرفضون المنظور التعددي لا ينكرون عادة أنه يقدم رؤية دقيقة بصورة معقولة ، ولكنهم يتحدون القول بأنه مرغوب فيه . ويقولون أنه يركز أقصى التركيز على التنظيم . فالمجموعة الوحيدة التي لديها ما يكفي من القوة للمشاركة في السياسة التعددية هي المجموعة المنظمة . وهذا يدع المجموعات غير المنظمة خارج الحساب ،

اللهم إلا بمقدار ما تشارك في مصالح المجموعات المنظمة . ويمكن الرد بالطبع على هذا بأن على غير المنظمين أن ينظموا أنفسهم . ولكن النقاد يعترضون بأن الظروف كثيراً ما تقيم الصعوبات في وجه التنظيم ، ما لم تجعله مستحيلاً تماماً . وهناك نقیصة أخرى تثار ضد النظام التعددي وهي أنه يتجاهل المواطنين الفرادی ، الذين هم — نظرياً — الوحدات الأولية للمجتمع الديمقراطي ، فليس من المرجح أن يسمع لهم صوت — حتى ولو كان صواباً — ما لم ينجحوا في الاتحاد معاً . ومعنى هذا أن السياسة التعددية أثمرت تغيراً في الديمقراطية ، وهو تغير جذري وغير مفحوص من بعض الوجوه بصورة جوهرية ، لأنها نقلت البؤرة السياسية من الفرد إلى المجموعة . ونحن نفر بأنه ليست هناك فرصة كبيرة أمام مجتمع من ٢٠٠ مليون شخص للتركيز الأولی على الأفراد غير المنظمين ، ولكن هذا خلیق بأن يجعلنا نزداد اهتماماً وقلقاً على حجم السكان . يضاف إلى هذا أن التعددية لا تقدم إلا مفهوماً بدائياً للمصالح العام . فهي لا تعرف المصالح العام إلا بأنه المصالح الذي ينبع من تلاؤم السلطات المتنافسة والحلول الوسطی الودية فيما بينها . أما الجمهور العام فهو لا يحسب له حساب ، شأنه في ذلك شأن الفرد .

ثم يضيف نقاد التعددية إلى ما تقدم أن ما تصدره من أحكام القيمة إنما هي مصلحة الصفوة السافرة ، وأنها تركز على السلطة أو القوة وحدها وتتجاهل الاعتبارات الخلقية . ويقولون إنها لاستهانة ساخرة أن يترتب على هذا المفهوم القول بأن الشعب أغنى من أن تكون له يد فعالة في الحكم ، أو أن « الأخلاقيات » الوحيدة هي « الواقعية » الناتجة من التنافس الأناني بين الأقوياء أو أصحاب السلطة . ومؤدي هذا — عن قصد أو عن غير قصد — هو وجود مبادئ إعلان الاستقلال صراحة . إن تبرير الحكومة على الأساس التعددي ينتقل من حماية الحياة والحرية وطلب السعادة ، إلى حماية حق المصالح القوية في التنافس أو التعاون مع المصالح القوية الأخرى . فالمساواة السياسية قد باتت مرفوضة في صالح القبول الصريح بعدم المساواة السياسية . وهكذا تصبح الحكومة برضا المحكومين ، حكومة قائمة بقوة أو سلطة الحاكم . إن أنصار التعددية يرون هذا النموذج هدماً بارعاً للثورة الأمريكية .

إن الخلاف على التعددية منحصر إلى حد كبير في الدوائر الأكاديمية ، ولكن نتائجها الضمنية أوسع من هذا مدى ، ونفس كل معنى من معاني الديمقراطية الأمريكية . فالمسألة ينبغي أن تكون موضوع مناقشة عامة أكبر .

ملاحظات مقترحة

- James Barnes, Marshall Carter, and Max J. Skidmore. *The World of Politics*. New York: St. Martin's Press, 1980.*
- Carl Bernstein and Bob Woodward. *All the President's Men*. New York: Simon & Schuster, 1974.* The classic treatment of the Watergate investigations by the two reporters whose diligence led to much of the disclosure.
- Jimmy Breslin. *How the Good Guys Finally Won: Notes from an Impeachment Summer*. New York: Ballantine, 1976.* An unusual and insightful view of the Nixon administration.
- Timothy Crouse. *The Boys on the Bus*. New York: Ballantine Books, 1976.* An excellent treatment of presidential campaigns as seen by the accompanying reporters.
- James Fallows. "Is It All Carter's Fault?" *The Atlantic Monthly*, 246: 4 (October 1980), 45-49.
- Carl J. Friedrich. *Limited Government*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1974.
- Doris A. Grabner. *Mass Media and American Politics*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1980.*
- Richard Harris. "Watergate Prosecutions." *The New Yorker*, June 10, 1974. A valuable work by one of the most careful observers of American politics.
- J. Anthony Lukas. *Nightmare. The Underside of the Nixon Years*. New York: Viking, 1976.*
- Jarol B. Manheim. *Déjà Vu: American Political Problems in Historical Perspective*. New York: St. Martin's Press, 1976.* An interesting treatment of some contemporary political themes and their backgrounds.
- Richard M. Merelman. "Democratic Politics and the Culture of American Education." *American Political Science Review*, 74, 2 (June 1980), 319-332.
- Dan Rather and Gary Paul Gates. *The Palace Guard*. New York: Warner, 1975.* One of the best popular treatments of the background of Watergate.
- Jonathan Schell. *The Time of Illusion*. New York: Vintage, 1976.* One of the best pictures of the atmosphere of the Nixon White House.
- Theodore C. Sorenson. *Watchmen in the Night: Presidential Accountability After Watergate*. Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1975.*
- Bob Woodward and Carl Bernstein. *The Final Days*. New York: Simon & Schuster, 1976.*
- Tom Wicker. *On Press*. New York: Berkeley Books, 1979.* Insights into the workings of political reporting.

* Available in paperback.

الدستور

حيثما وجد صراع بين الحقوق الإنسانية وحقوق الملكية ، يجب أن تنصص الحقوق الإنسانية
إبراهيم لنكون
تاريخ الحرية هو تاريخ القيد على السلطة الحكومية ، لا زيادتها .
وودرو ويلسن
حرية الصحافة تخص من يملكها
أ. ج. لينينج

أصوله

كان الموقف في الولايات الأمريكية الجديدة بعد أن حصلت على استقلالها من إنجلترا يدعو - فيها يبدو - إلى شكل ما من أشكال المشاركة السياسية . ولأنه لم تكن قد وجدت بعد أمة أمريكية ، وكل ولاية مستقلة بنفسها وشديدة الغيرة على امتيازاتها ، كان لابد من موافقة إجماعية للولايات الثلاث عشرة إن كانت تنوى أن ترتبط في أى شيء يشبه الاتحاد . ولذا ليس عجباً أن ظلت الولايات المراكز الأولية للسلطة تحت تجربتها الأولى للاتحاد ، فيما يسمى « مواد الاتحاد الكونفدرالى » .

وفي سبتمبر سنة ١٧٧٤ ، قبل نشوب الثورة ، كان قد اجتمع مندوبون من اثنتى عشرة مستعمرة لتكوين أول كونجرس (مجمع) للقارة الجديدة ، ولكن قرارات هذا المجمع لم تغير الشيء الكثير من السياسة البريطانية . وانهقد كونجرس القارة الثانى فى مايو سنة ١٧٧٥ بعد بداية الحرب ونسق ووجه الجهود الحربية لهذه المستعمرات . وقد تبنى هذا المجمع - الذى كان فيه لكل مستعمرة صوت واحد - إعلان الاستقلال فى ٤ يوليو سنة ١٧٧٦ ، ووضع أساس مواد الاتحاد الكونفدرالى ، وقدمه للتصديق من جانب الولايات فى نوفمبر سنة ١٧٧٧ . وفى ١٧٧٩ كانت كل الولايات قد صدقت على الوثيقة فيها عدا « ميريلند » التى أجلت موافقتها حتى مارس سنة ١٧٨١ بعد أن تخلت الولايات الأخرى عن بعض الأراضى الغربية المعينة للأمة . ويصودر موافقة « ميريلند » صارت هذه المواد نافذة المفعول .

وأنشأت المواد سאלفة الذكر حكومة مركزية تتكون من مجلس واحد ، وهو « المجمع » أى الكونجرس الذى يتمتع فيه وفد كل ولاية بصوت واحد . وكانت

القرارات الهامة تستلزم موافقة تسع ولايات ، أما تعديل المواد فيستلزم موافقة الولايات الثلاث عشرة كافة . ولم يكن ثمة فصل للسلطة التنفيذية أو القضائية ، وإن كان الكونجرس قد خول وظائف قضائية محدودة فيما يتعلق بالشئون البحرية والمنازعات بين الولايات . وفي البداية أنشأ الكونجرس لجانا كلما دعت الحاجة إلى قرارات تنفيذية . ولكن سرعان ما اتضح ضرورة إعداد مصالح أو إدارات (أو ما يقابل الوزارات) الدائمة تحت إشراف الكونجرس وسيطرته . ولم يكن « الرئيس » هو رأس الجهاز التنفيذي ، بل يتولى الرئاسة في الكونجرس . وأعلنت مواد الاتحاد أن « كل ولاية تحتفظ بسيادتها وحريتها واستقلالها » وأن الولايات دخلت في « رابطة صداقة فيما بينها » (المادتان ٣ و ٤) .

وواضح أن الحكومة التي أنشأتها المواد كانت أقرب إلى المجلس الاستشاري الذي يعكس وجهات نظر الولايات منه إلى حكومة أمة واحدة . فهذا النظام كان رابطة مكونة من وحدات واسعة الاستقلال ، وليس حكومة أمة بالمعنى المعصرى . وبدوا أن الضمومة الكبرى كانت في الناحية المالية ، فقد كان بوسع الكونجرس أن يحدد إتاوات على الولايات كما يتفق على أعماله ، ولكن لم تكن هناك وسيلة لإجبارها على أدائها . وفشلت كل المحاولات لفرض تعريفية ضريبية يحصل منها الكونجرس على موارد قومية . فمثل هذا القرار يستلزم موافقة إجماعية من جانب الولايات ، وكانت هناك دائماً ولاية واحدة على الأقل تعارض التعريفية الضريبية أو الرسوم . ثم إن الكونجرس لم تكن له أى سلطة على الأفراد ، لأنهم لم يكونوا رعايا إلا للحكومة ولاية كل منهم .

ونظراً لهذه الظروف ، يمكن أن نقول مع هذا أن ما تم في ظل هذه المواد كان كثيراً . فهذه الإدارات مثل الشئون الخارجية ، والحرب ، والمالية – جميعها قد أنشأها الكونجرس في سنة ١٧٨١ كان من الممكن أن تتحول إلى حكومة وزارية . وهذا الشكل البرلماني كان من الممكن أن يكون أكثر فاعلية من الحكومة الحالية ، من وجوه كثيرة . وبعد التنازل للأمة عن الأراضي الغربية صارت الولايات المتحدة شيئاً أكثر من مجرد رابطة من الولايات المستقلة ذات السيادة . فثمة الآن أراضٍ قوية ، مملوكة على الشيوع . وأهم قرارات تلك الفترة هو إقرار قانون الشمال الغربي سنة ١٧٨٧ ، وهو يحرم الرق في الأراضي الشمالية الغربية (وهي الأراضي القومية شمالاً نهر أوهايو) وتأسيس إجراء نظامي لضم أى ولاية تقوم في تلك المنطقة إلى الاتحاد القائم . وفي النهاية صارت هذه الأراضي ولايات أوهايو وإنديانا وإلينوى ومتشيجان ووسكونسن . وهذا

الأسلوب المتبع في إدارة تلك المساحات من الأراضي الجديدة أنشأ سابقة لا مستقبل نشأة ونمو الولايات المقطعة من الأراضي القومية الأخرى فحسب ، بل وأيضاً لتطور الوحدات الاستعمارية إلى أمم تحكم ذاتها في كل مكان آخر من العالم كله . يضاف إلى هذا أن ذلك القانون قدم لائحة حقوق تضمن التعاقدات ، والمحكمة أمام محلفين ، وحرية الدين وحق الحصانة الشخصية لسكان تلك الأراضي . ولما تولت الحكومة الجديدة أمور الأمة بعد إقرار الدستور أعادت إقرار ضمانات وينود هذا القانون العظيم . وكان تحريم الرق في الأراضي الشمالية الغربية أحد القرارات الهامة للكونجرس الكونفدرالي ، لأنه وضع أساس كثير من النمو في المستقبل للأراضي الغربية . ولو أن الكونجرس مضى إلى ما هو أكثر من هذا وأقر اقتراح جيفرسون بإلغاء الرق في جميع الأراضي الغربية ، الشمالية والجنوبية ، لأمكن تخميش الكثير من النزاعات الطائفية التي ظهرت بعد ذلك . ولكنه للأسف الشديد لم يصنع شيئاً من هذا .

وبرغم الانجازات ، كانت هناك نقائص واضحة في التدابير السياسية لمواد الاتحاد الكونفدرالي . لأن السلطات المخولة للكونجرس كانت قليلة جداً ، لذا كانت السلطة المركزية تجد صعوبة كبيرة في القيام بعملها كحكومة حقيقية في ظل أفضل الظروف ، فما بالك والظروف لم تكن أحسن الظروف . يضاف إلى هذا أن آفة واحدة في مواد الاتحاد الكونفدرالي كانت قاتلة ، إذ لم يكن من حق الكونجرس أن يفرض جزاءات لا على المواطنين ولا على الولايات ، وبذلك لم يتسن له أن يمارس بفاعلية ولولا تلك السلطات المحدودة المقيدة التي كان المفروض أنها له . ولذا انتهى كثيرون من الزعماء والقادة — ولاسيما من ينصرون سلطة مركزية قوية وهوية قومية أكبر — إلى أن الحكومة كانت أضعف بكثير من أن تستمر بدون تغيير .

واجتمع مندوبون من جميع الولايات — ما عدا رود أيلند — بفيلا دلفيا في سنة ١٧٨٧ لمناقشة مواد الاتحاد الكونفدرالي واقتراح تغييرات خفيفة بأن تعالج مواطن الضعف وتشجع قيام حكومة قومية قابلة للاستمرار والفاعلية . وبرغم الغرض المحدود من ذلك المؤتمر ، فإنه سرعان ما توصل المندوبون إلى أن المصاعب التي تواجه الأمة يمكن القضاء عليها بفاعلية أشد بإشياء بنية حكومية جديدة ، أكثر من مصاعب الإبقاء على النظام الكونفدرالي . وبالصبر كما برزت إلى الوجود الأمة الجديدة عن طريق رد فعل عنيف ضد السلطة ، الأمر الذي أدى إلى الثورة ، كذلك نبتت أول حكومة ثابتة صلبة من عصيان السلطة . فقد تجاهل المندوبون الأوامر التي كانوا قد تلقوها وصاغوا أعجب

وثيقة في تاريخ العالم السياسي ، وهي « دستور الولايات المتحدة » .
فالدستور كان ثمرة سلسلة من الحلول الوسطى الصعبة كما كان اتفاقات أساسية .
وفي النهاية أقرت الولايات الثلاث عشرة الوثيقة الجديدة ، ولكن بعد مناقشات كثيرة
اكتفتها خلافات في الرأي ضارية ومبررة حول التصديق على القوانين ، وبعد أن حصل
المتشككون في المقترحات الجديدة على وعد بأن أول كونجرس في الحكومة الجديدة
سيقترح « قانون الحقوق » لتصدق عليه الولايات . وقانون الحقوق ، في صورة
التعديلات العشرة الأولى صار بذلك جزءاً من الدستور . ولم تكن الفترة بأسرها متممة
بالخلاف والانفعال والمصالح الفتوية فحسب ، بل أيضاً بتأملات وآراء سياسية من طراز
رفع خارق للعادة على يد مجموعة من الرجال المرموقين . كانت فترة جيشان أثمرت
كتابات سياسية عميقة كثيرة وقننت مبادئ كثيرة باقية للحكمة السياسية والأخلاق .
ويضاف إلى هذا أنها كانت فترة مشاركة عالية المستوى جداً في السياسة ، فكان الناس
في كل مكان يتناظرون بحماسة في ذلك الميثاق المقترح . وبهذا الأسلوب أبروزا مقدمة
الدستور إلى الوجود .

وفي عشرات السنين الأخيرة تساهل المؤرخون بإلحاح حول إنجازات « الآباء
المؤسسين » ودوافعهم . في سنة ١٩١٣ نشر تشارلز ا. بيرد دراسته الشهيرة : « تفسير
اقتصادى للدستور الولايات المتحدة » ، ذهب فيها إلى أن الهدف الأول لمن وضعوا
تصميم الحكومة الجديدة هو تقييد الميول الديمقراطية وضمان الأمن المالى والربح
لأنفسهم وللطبقات الغنية . ويبدو الدستور فعلاً لأول وهلة رفضاً حذراً لراديكالية
إعلان الاستقلال ، ولكن مزيداً من إمعان النظر يدلنا على أن بيرد يبالغ في عرض رأيه .
فمما لا شك فيه أن إعلان الاستقلال أكثر « راديكالية » وديمقراطية من الدستور من
حيث الروح . فالدستور ملأن بالكوابح على سلطة الشعب . ففيه شروط صارمة
للتعديل ، فهو يتطلب مثلاً أكثر من مجرد الأغلبية ، ولا يسمح باشتراك الشعب في هذه
العملية . وينشئ عكمة عليا قوية السلطة مكونة من قضاة بالتعيين ولدى الحياة وغير
قابلين للعزل . ويستلزم قراراً إيجابياً على جميع التشريعات من جانب مجلس شيوخ
لم يكن في الأصل موضوعاً للانتخاب العام ، ولم يزل في الشكل الفيدرالى يمثل
المساحات أكثر مما يمثل السكان . والهيئة الانتخابية التى تختار الرئيس ، وسهات أخرى
كثيرة من صميم الدستور بعيدة عن الروح الفردية الراديكالية لإعلان الاستقلال .

ومع هذا فبعض البنود المضادة للديمقراطية في الدستور من الصعب أن نعدّها رجعية . فالقضاة المعينون لدى الحياة — مثلاً — شرط يتيح للمحاكم حماية الحرية في مواقف من المحتمل أن تكبحها فيها الهيئة الديمقراطية . ويعكس الدستور خوفاً عميقاً من تركيزات السلطة . ووظيفته العامة أن يجد من سلطة الحكومة ودولة الأمة ، حتى ولو كانت سلطة قائمة على الرضا الشعبي . وهذه وظيفة ليبرالية عميقة بالمعنى التاريخي . ولا شك في أن واضعي الدستور كانوا متأثرين باعتبارات شخصية وعوامل اقتصادية . وقد أدى « بيرد » خدمة بلغت الانتباه إلى دور الاقتصاديات الذي لا ينبغي أن نتجاهله بعد الآن ، ولكنه بالغ في أهمية هذا الدور عندما ذهب إلى أن القضايا الاقتصادية كانت المعيار الوحيد الذي صاغ به واضعوا الدستور الحكومة الجديدة . وكذلك ، لئن كان صحيحاً أن الدستور أكثر محافظة من إعلان الاستقلال ، إلا أنه من التعسير وصفه بأنه « تصفية » لبداية الثورة ، كما زعم البعض . فالتقايس السائدة في العالم أجمع كان الدستور ليبرالياً بصورة فذة ، ورغم قيوده على قاعدة الأغلبية إلا أنه أمدنا بحكومة قائمة على سلطان الشعب وأكثر ديمقراطية من أي حكومة أخرى وقتئذ .

ولقد كان واضعوا الدستور والعاملون على إقراره مؤمنين بالمؤسسات ، وبأن أهدافهم ، وهي إقامة مجتمع عادل حر ، يمكن تحقيقها إن أمكن إقامة المؤسسات الملائمة . أجل كانت السلطة ضرورية ، ولكنها كانت أيضاً خطرة . فالتوازن الصائب بين المؤسسات هو الذي يتيح وحده الممارسة الضرورية للسلطة ، وفي الوقت نفسه يمنع إساءة استخدامها . فجاء النظام الذي وضعوا تصميمه مثلاً لفهومات ما ينبغي أن يكون عليه المجتمع الأمريكي . وكانوا متفقين على المسائل الأساسية . فلا بد أن توجد حكومة قوية ، وأن تكون لها السلطة الكافية كي تحكم بكفاءة . ولكن هذه الحكومة يجب أيضاً أن تكون مقيدة ، وأن تبقى السلطة العليا أو القصوى للشعب ، الذي يمكنه أن يمارسها عن طريق ممثلين منتخبين إما مباشرة أو بانتخاب غير مباشر ، وعن طريق موظفين بالتعيين . ويجب كذلك أن يكون النظام فيدرالياً على نحو ما ، يسمح بوجود الحكومة القومية وحكومات الولايات معاً .

ومثل هذا الاتفاق على الأمور الأساسية قد عكس خلفية مشتركة وقبولاً واسعاً للأركان الأساسية للفكر السياسي الأمريكي . ومع هذا كانت هناك خلافات قصوى في الرأي بخصوص المسائل التفصيلية . فكانت هناك توترات بين الأغنياء والعمال ،

٣٤ / كيف تحكم أمريكا

وبين الولايات الكبيرة والصغيرة ، وبين المناطق الساحلية والداخلية ، وبين الزراعة الكبيرة والصغيرة ، وبين الصناعة والزراعة ، وبين الدائنين والمدينين ، وبين مصالح مالكي الرقيق وسائر الأمة ، وبين القوميين والموالين لولاياتهم ، وبين أنصار الديانات المتنوعة ومن لا دين لهم . وقصارى القول كان تنوع مصادر الصراع مثيراً للدهشة . وقد اعترف المؤسسون بذلك وعملوا على الملاءمة بين وجهات النظر . فالدستور يعكس إلى درجة كبيرة التوترات والخصومات الكثيرة التى كانت سائدة ، وعمليات الحلول الوسطى التى منحت الدستور الحياة . وقد تضاءلت بعض هذه التوترات ، ولكن توترات أخرى حلت محلها . فبرغم التماثل القومى بين الطرق السريعة ، وسلاسل محال الهامبرجر ، والتسليية التليفزيونية ، تظل الولايات المتحدة أمة شديدة التفاوت ، على نحو ما صور ذلك « اكتشاف » الجنوب الأمريكى فى حملة سنة ١٩٧٦ الانتخابية والتباينات الحارقة فى الانتخابات الأولية والمؤتمرات الحزبية لترشيح الرئيس التى عقدت فى الولايات فى سنة ١٩٨٠ . فالتوترات بين المناطق ينبغى عدم تجاهلها . فإذا احتكمتنا إلى الميزان ، ربما صارت قوة الصراع اليوم أكبر مما مضى . وهذه شهادة للحكمة العملية التى تحملها بها واضعوا الدستور ، بأن وليدهم كان مجيداً وإن لم يكن كاملاً ، ولذا فقد عاش حتى اليوم .

المبادئ

الحكومة المقيدة

فى -طلبة مبادئ النظام الدستورى أن تكون السلطة مقيدة . فأى دستور - كما ذكرنا فى الفصل الأول - هو منظومة من القيود على ممارسة السلطة الحكومية . وأى أمة تراعى تلك القيود فهى دولة دستورية . فالأداء هو المهم ، وليس الشكل . فالالاتحاد السوفيتى - على سبيل المثال - له دستور مكتوب ، ولكن لأن الحكام السوفييت يتجاهلون مقتضياته عندما يرون من مصلحتهم تجاهلها ، لذا لا يمكن أن نعد الاتحاد السوفيتى دولة دستورية . ومن جهة أخرى ليس لدى بريطانيا العظمى وثيقة واحدة مكتوبة يمكن تسميتها دستوراً ، ولكن لديها مجموعة واضحة من المبادئ نمت وتطورت فى قرون من النضال ، وهى التى تحكم التطبيقات بكل صرامة . ولذا كانت بريطانيا العظمى دولة دستورية . وكل بند فى دستور الولايات المتحدة ينص صراحة

الدستور / ٣٥

على القيود التي تكبل السلطة الحكومية بوجه عام ، وسلطة الوكالات الحكومية بوجه خاص . فـدستور الولايات المتحدة صار في الواقع نموذجاً تحاكيه الأمم في جميع أرجاء العالم .

وجميع الدساتير لا قيمة لها ما لم يعتقد الشعب والموظفون في الحكومة أن هذه الدساتير ينبغي أن تراعى ، وعليهم أن يعملوا على حمايتها وصيانتها . ومع أنه كانت هناك مناسبات كثيرة قصرت فيها المبادئ الدستورية عن هداية وإرشاد القرارات في الولايات المتحدة ، إلا أن السجل العام جيد . فقد كان النسق السائد هو تحري الدستور ، ومراعاة قيوده التي يفرضها على القرارات الحكومية . فالحكومة المقيدة تظل بذلك ، ويجب أن تظل دائماً المبدأ الأساسي لنظامنا الدستوري . فالحكومة إذن يجب أن تستجيب لقيم الشعب وتحمي الحقوق الفردية ، لا أن تخلق بنفسها أو تفسر القيم للشعب .

السيادة الشعبية

وثمة مبدأ رئيسي آخر للنظام الدستوري الأمريكي هو « السيادة الشعبية » . وبموجب هذا المبدأ تكون للشعب السلطة القصوى ، إذا ما قرر ممارستها . فالشعب هو الذي يخلق السلطة ويخولها - من خلال الدستور - للحكومة ، وإن كان لا يتحكم في أعمال الحكومة مباشرة ، ولو بطريق الانتخاب . وبالإضافة إلى هذا توجد تلك الكواجيب سالفه الذكر التي تمنع الشعب من التحكم في القرارات . ومع هذا فبموجب الدستور لا تنشئ الحكومة السلطة ولا تخول أو تمنح الحقوق للشعب ، بل الشعب هو الذي يسمح للحكومة بالتصرف ، لأنه هو - نظرياً - صاحب السلطة . فالنظرية الأساسية التي تتخلل كل الفكر السياسي الأمريكي والتي عليها يقوم الدستور كما تقوم الحكومة هي أن الحكومة لا تحكم إلا برضاء وموافقة الشعب . فإن سحب الشعب تأييده من الحكومة لا تستطيع بعدها أن تحكم بصورة شرعية . ولم تواجه الأمة بعد هذه المشكلة . فمنذ بداية الحكم في ظل الدستور الحالي والشعب يؤيد النظام القائم بثبات . ومع أن الحرب الأهلية يمكن أن تعد استثناء من ذلك ، فكلالجانين - حتى في ذلك الوقت - حاولا الإبقاء على ما اعتبراه النظام الذي أراده الآباء المؤسسون . وقد ينقلب الشعب ضد حزب معين أو ضد الإدارة (التنفيذية) ، ولكنه لم يحدث قط أن انقلب ضد نظام الحكومة .

فصل السلطات

ومن أهم مبادئ الدستور الأساسية ذلك المبدأ الذى أنشأ الشكل «الرئاسى» للحكومة . أى مبدأ «فصل السلطات» . فالدستور ينص على وجود «منفذ» منتخب ، هو «الرئيس» ، يرأس الفرع التنفيذى بوكالاته الإدارية . ويتم اختياره مستقلاً عن الفرع التشريعى ، أى «الكونجرس» ، وهو غير مسئول أمامه . ويتم هذين الفرعين (التنفيذى والتشريعى) فرع ثالث هو الفرع القضائى ، الذى ترأسه «المحكمة العليا» . وكثيرون يعدون الفروع الثلاثة متساوية ، إلا أن الدستور يحول الكونجرس السلطة المركزية ، إذا شاء أن يمارسها . ومع هذا ، ففى العقود (عشرات السنين) الأخيرة زادت قوة الرئيس على قوة الكونجرس ، والمحاكم طرف ثالث ناه من حيث تملك السلطة . ولكل فرع من الفروع الثلاثة سلطته الخاصة ، التى تكبح الفرعين الآخرين . وثمة شىء من التداخل الرسمى ، من قبيل دور «نائب الرئيس» ، الذى يشغل منصب رئيس مجلس الشيوخ مع أنه عضو فى السلطة التنفيذية . وثمة مثال آخر هو الدور شبه القضائى الذى يقوم به الكونجرس عندما يتهم الموظفين بخيانة أمانة مسئولياتهم ، وبمحاكمة من يتم اتهامهم منهم . وثمة ضروب أخرى من التداخل غير الرسمى ، من قبيل الوظائف شبه التشريعية وشبه القضائية التى تضطلع بها وكالات تنفيذية كثيرة إذ تصدر اللوائح وتسمع النزاعات . وكذلك شغل كثير من أعضاء الكونجرس لرتب عسكرية فى جيش الاحتياط . ومع هذا كله تحتفظ الفروع الثلاثة باستقلال كبير . والوصف الكلاسيكى لعملية الفروع المنفصلة أنها تكفل الكوابح والتوازنات .

وقد وضع مؤسسو الدستور تصميم الحكومة بحيث يصدر كل تشريع من الكونجرس ويمضى فيه . وحتى فى هذا الشأن توجد كوابح ، لأن الكونجرس مكون من مجلسين هما مجلس الشيوخ ومجلس النواب . ولابد أن يوافق كلاهما على جميع القوانين بصورة موحدة . والرئيس مسئول عن تطبيق أو إعمال هذه القوانين . والمحاكم تفصل فى المنازعات وتحمس المسائل المتعلقة بالقوانين . وهذا مبادئ للشكل البرلمانى للديمقراطية ، حيث السلطة التنفيذية منتخبة من جانب السلطة التشريعية وتعمل ما يروق هذه السلطة . يضاف إلى هذا أنه قد يوجد خلط كبير فى أدوار بعض المؤسسات كما فى مجلس اللوردات البريطانى والمجلس الخاص . (فكل من هاتين الهيئتين له

وظائف قضائية ، مع أن مجلس اللوردات مجلس تشريعي ، أما طبيعة المجلس الخاص بتنفيذية أساساً) .

ويكره كثير من علماء السياسة مبدأ فصل السلطات ، لأن الكوابح والتوازنات تنفضى إلى كثير من نقصان الفاعلية . فمثلاً قد يفوز حزب معين بمنصب الرئاسة ، في عين الوقت الذي يسيطر فيه الحزب الآخر على الكونجرس . بل من الممكن أن ينقسم الكونجرس نفسه ، فتكون الأغلبية في مجلس الشيوخ لأحد الحزبين ، وفي مجلس النواب للحزب الآخر ، كما هي الحال في الوقت الراهن . إذ يسيطر الديمقراطيون على مجلس النواب ويسيطر الجمهوريون على مجلس الشيوخ . وفي النظام البرلماني ، إذا لم تستطع السلطة التنفيذية العمل مع البرلمان ، جرت على الفور انتخابات جديدة . أما في النظام الرئاسي فيستمر الموقف على ما هو عليه إلى أن يمين الموعد الثابت دستورياً للانتخابات . ومعنى هذا أن المأزق قد يطول أربعة أعوام . ومع هذا وضع تصميم النظام لتقييد السلطة عمداً ، وإن نشأ عن ذلك نقصان الفاعلية ، فذلك كان في نظر مؤسسي النظام ثمناً زهيداً . فهدفهم — كما عبر عنه جيمس ماديسون في العدد ٥١ من الفيدراليست — ضمان « أن يناهض الطموح طموح آخر » . وقد غابت عن الكثيرين حكمة هذا المبدأ وسمحو للطموح بالتغذى بطموح آخر ويمساندته ودعمه .

وفي السنوات الأخيرة زادت سلطة الرئيس زيادة هائلة . وقد يكون أكبر عيوب الشكل الرئاسي للحكومة هو تضخم السلطة أكثر مما ينبغي لا العجز عن ممارستها . ففي الشؤون الخارجية — برغم تخصيص سلطات متوازنة وكوابح في يد مجلس الشيوخ ، يعد الرئيس الأمريكي من أقوى مسئول العالم سلطة . ولكن الإدراكات تتغير ، فبعض المحللين السياسيين الذين نقدوا في الستينات إمكان نقصان فاعلية الحكومة نتيجة وجود الكوابح والتوازنات ، هم الذين انبروا أثناء سنوات رئاسة نيكسون قائلين إن الكوابح كانت أقل مما ينبغي . ثم لما حدث الغزو السوفيتي لأفغانستان واحتجاز الرهائن الأمريكيين في إيران ، تجددت الصيحات لتقليل الكوابح على سلطة الرئيس . ويبدو أنه إذا كانت هناك حاجة للتحكم في السلطة التنفيذية بمزيد من الإحكام عما هو قائم فعلاً ، ولا سيما في الماضي القريب ، إلا أن هذا لا يعني بالضرورة أن سلطة الرئيس نفسه أكبر مما ينبغي . بل يجب أن يكون هناك توازن . وما من شك في أن سلطة الفرع التنفيذي هائلة . وكثيرون يعتقدون أنها أكبر مما ينبغي بوجه الإجمال . إلا أن منصب الرئاسة في حد ذاته يجب أن يكون قادراً على الفعل أو التصرف الحازم إذا ريد له أن

حكم « مريورى » هذا أول علامة للمراجعة القضائية ، ولا كان مارشال مخترع هذه الفكرة . فمن قبله قامت محاكم الولايات بممارسة السلطة على قوانين الولاية . وكان المجلس البريطانى الخاص قد بدأ عين هذه الممارسة بالنسبة للتشريعات التى تصدرها المستعمرات قبل الثورة . وكانت المحكمة قد أيدت فى سنة ١٧٩٦ قانوناً قومياً فى دعوى « هيلتون ضد الولايات المتحدة » . وبذلك أنشأت إمكان صدور حكمها بخلاف ما حكمت به ، مادام من سلطاتها الفصل فى الدعوى ، بأن تقرر أن قرار الكونجرس كان غير دستورى . يضاف إلى هذا أن هناك قرائن قوية تدل على أن الأباء المؤسسين افترضوا أن المحاكم ينبغى أن تكون لها هذه السلطة بموجب ضرورة مطابقة كل القرارات للدستور كى تكون صحيحة . فإذا لم يكن أى قانون مطابقاً للدستور رفضت المحاكم تأييده ببساطة . وهذه هى الحجة التى أوردها « ألكسندر هاملتون » فى العدد ٧٨ من الفيدراليست ، وواضح فى سجلات (مضابط) المؤتمر الدستورى وفى حجج جيمس ماديسون بالكونجرس تأييد إقرار « قانون الحقوق » .

والمراجعة القضائية أسلوب أمريكى نابع منطقياً من وجود دستور مكتوب . وقد نقلت أمم أخرى هذا الأسلوب ، حتى اليوم بصورة أو بآخرى ، حتى صار واسع الانتشار ، بمعنى أن معظم الأمم الحديثة ذات الدستور المكتوب القائم على أساس مبادئ الحكم الأمريكية أو البريطانية ، تجعل للمحاكم حق المراجعة والفصل القضائى فى دستورية القرارات والقوانين . وهناك أمم قليلة مع هذا تحول فعلاً المراجعة القضائية بصورة عامة ، ولو كان ذلك لأعلى محاكمها . وهناك محاكم عليا قليلة جداً أبدت استعداداً كبيراً لممارسة المراجعة القضائية ولوقى أضيق الحدود . وذلك على الخصوص عندما يكون نظر الدعوى قد يتطلب الحكم ضد الحكومة . وبالطبع يجب أن نذكر أن المحكمة العليا الأمريكية — رغم خبرتها الطويلة فى المراجعة القضائية — شديدة الحذر فى استخدام هذه السلطة . ويجب أن تعتمد المحكمة على الاقتناع والقيادة لأن سلطاتها أقل بكثير من سلطة الرئيس أو سلطة الكونجرس . فالمحكمة العليا لا تنفرد فحسب إلى سلطة فرض أحكامها ، بل إن الدستور يحول للكونجرس التحكم فى أهم سلطات المحكمة ، وهى القدرة على نظر القضايا المستأنفة من المحاكم الأدنى منها فى الدرجة . فالمحكمة لهذا صارت أقل تقاعساً عن نقض قوانين الولايات وتصرفات السلطة التنفيذية ، لا قرارات الكونجرس .

الفيدرالية

وقد برهن الآباء المؤسسون على أصالتهم عندما ابتدعوا إطار « الفيدرالية » الأمريكية . لقد رأوا أن مهمتهم الملحة هي تقوية الحكومة القومية وتنمية دولة الامة ، ولكنهم لم يرموا إلى إلغاء ، بل ولا إلى إضعاف الولايات القائمة اضعبافاً شديداً . فكان الحل الذي توصلوا إليه هو التوزيع الجغرافي للسلطة بين حكومة مركزية قوية ووحدات قوية مكونة للامة وهي الولايات . وكل من هذين المستويين يمارس السلطة مباشرة على المواطنين الأفراد الواقعين داخل نطاق اختصاصه . وقد قام النظام الفيدرالى الناتج – بدرجات متفاوتة – بدور النموذج للأمم الأخرى فى أنحاء العالم . ومع أن لفظ « فيدرالى » لم يكن جديداً ، إلا أن ابتكارات الآباء المؤسسين أضفت عليه معنى جديداً . أما قبل ذلك فكان معناه ما يمكننا أن نسميه اليوم النظام الكونفيدرالى (انظر الفصل الثالث) .

التغيير الدستورى

التطور غير الرسمى

كثيراً ما يقسم دارسو الحكومة الدساتير إلى فئتين : دساتير صلبة ، ودساتير مرنة ، على حسب قابليتها للتعديل . ودستور الولايات المتحدة من الصعب تصنيفه فى إحدى هاتين الفئتين . وإن كان واضحاً أنه « صلب » من حيث الشكل . وليس من الميسور تعديله . ومع هذا كان من السهل جداً تكيفه بالظروف المتغيرة بمجرد الاختلاف فى التأويل الذى كان ممكناً عن طريق المراجعة القضائية . وهذه ثمرة لتقاليد التأويل الدستورى وتطوره ، بل أنه ثمار لغة الدستور نفسها . فالدستور الأمريكى موجز الصياغة بصورة خارقة للمعتاد ، لأنه يتناول الإعراب العريض عن المبدأ أكثر مما يتناول تفصيلات العمل الحكومى . وقد أظهر من صاغوه أنهم كانوا مستهدفين بكل وضوح قصر هذا القانون الأساسى على الأساسيات . وقد لا تكون هناك وثيقة تستوجب التعديل المتواصل حظيت بالاحترام الذى حظى به دستور الولايات المتحدة ، أو استقبلت بمثل هذه الألفة لدى الجمهور العام . فالدساتير التى تحدد كل ناحية من نواحي العمل الحكومى (مثل دستورى الهند أو تكساس) تحتاج إلى التعديل لإجراء أدنى تغيير فى التفصيلات . وهكذا تعدل دستور تكساس ٢٠٠ مرة فى

المائة سنة الأخيرة ! أما دستور الولايات المتحدة فسمح — في المقابل — بتطور جوهرى فى التطبيق من غير تغيير راديكالى أو سريع فى المبادئ الأساسية للوثيقة الأصلية .

وبالإضافة إلى المراجعة القضائية ، شاركت ممارسات الرئيس وقرارات الكونجرس والعرف أو العادة المرعية فى عملية التطور . فمثلاً يحول الدستور بوضوح للرئيس سلطة الفيتو على التشريعات التى يقرها الكونجرس . وحتى رئاسة أندرو جاكسون كانت اعتراضات (فيتو) الرئيس نادرة ، وكان كثيرون يرون أن الفيتو ينبغى ألا يمارس إلا فى حالات ضيقة ومعددة بوضوح . ولكن الرئيس جاكسون نفث أهمية جديدة فى الفيتو باستخدامه كلما رغب فى ذلك . فغير ذلك من التطبيق الدستورى من غير أن يتغير الدستور من حيث هو وثيقة . وكانت التأويلات الواسعة والصارمة لكلاهما لسلطة الفيتو متفتحتين مع مقتضيات الدستور . ومع هذا كانت سابقة جاكسون ذات أثر ضخم فى عمل الحكومة اللاحق .

وبالمثل ، فى عشرات السنين الأخيرة ، أقر الكونجرس نصوصاً تشريعية كثيرة تمنح سلطات شبه تشريعية لوكالات تنفيذية معينة . ولم يترتب على هذا أى تعديل دستورى رسمى ، ولكن كانت هناك مراجعة راديكالية لبنية الحكومة والمفاهيم التقليدية لسلطة وواجبات الفرعين التنفيذى والتشريعى . كذلك أسهمت قوة العادة التقليدية فى التغيير ، على نحو ما يشاهد فى وضع الأحزاب السياسية فى أمريكا الحديثة . وهى تغييرات أساسية جداً فى عمل الحكومة الأمريكية ، بحيث يمكن اعتبار الأحزاب أساسية فى النظام الدستورى ، وإن كان الدستور نفسه لم ترد فيه كلمة واحدة عن الأحزاب السياسية .

وقد صارت بعض تقاليد الرئاسة غير المكتوبة من القوة بحيث أجريت تعديلات رسمية فى الدستور لضمان استمرارها . فالدستور الأصلى — مثلاً ، ينص على أن سلطات وواجبات منصب الرئيس « تؤول إلى نائب الرئيس » فى حالة وفاة الرئيس ، أو استقالته أو كونه عاجزاً عن « القيام بسلطات وواجبات المنصب المذكور » . ومات الرئيس وليم هنرى هاريسون فى سنة ١٨٤١ بعد مدة قصيرة من توليه منصبه ، فكان لابد من تطبيق هذا البند من المادة الثانية من الدستور لأول مرة . وثار على الفور تساؤل هل نائب الرئيس « جون تيلر » أصبح فعلاً رئيساً ، أم هو مجرد « قائم بأعمال الرئيس » . وحسم تيلر القضية بإصراره على أنه رئيس فعلاً ، وترتب على هذا أن نواب

الرئيس الذين آل إليهم المنصب لم يعد أحد يثير بشأنهم هذا التساؤل . وقد جاء التعديل الخامس والعشرون الصادر في سنة ١٩٦٧ ليجعل هذا التقليد قائم منذ أمد طويل جزءاً من الدستور المكتوب . وصار البند الأول منه « في حالة عزل الرئيس من منصبه أو وفاته أو اعتزاله يصبح نائب الرئيس رئيساً » فلما تولى جيرالد فورد الرئاسة بعد استقالة نيكسون لم يكن وضعه كرئيس محل تساؤل ، مع أنه كان قد عين نائباً للرئيس بناء على البند الثاني من التعديل الخامس والعشرين وليس بالانتخاب .

وبشأن مدد الرئاسة كان التقليد الطويل الأمد قد خولف ثم أعيد بتعديل رسمي . فجورج واشنطن تنحى عن قبول مدة ثلاثة للرئاسة بعد المدينتين الأولى والثانية ، فأنشأ بذلك سابقة ظلت مرعية حتى زمن فرنكلين د. روزفلت ، الذي لم يكسر هذا التقليد بالتقدم للمرة الثالثة فحسب ، بل فاز بها ، ثم فاز بمدة رابعة أيضاً . وبعد وفاته اقترح الكونجرس التعديل الثاني والعشرين ، الذي جعل في صلب الدستور قصر الرئاسة على مدينتين متتاليتين على الأكثر للشخص الواحد ، وهو التحديد الذي كان قائماً بحكم العادة المرعية حتى سنة ١٩٤٠ . وصدر هذا التعديل في سنة ١٩٥١ ، مقيداً فترة الرئاسة بعد ترومان .

تعديل الدستور

وعملية التعديل الرسمي طويلة وشاقة . فلكى يقرر تعديل للدستور يجب أولاً أن يأتي اقتراحه من هيئة قومية ثم تصادق عليه الولايات . وينص الدستور على وسائل معينة لاقتراح التعديلات ولكن الوسيلة الوحيدة التي استعملت باستمرار هي أن يصدر الاقتراح من الكونجرس ، مشروطاً بأغلبية الثلثين على الأقل في كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ . أما الوسيلة الأخرى فعن طريق مؤتمر قومي يدعو إليه الكونجرس عندما يطلب ذلك ثلثا المجالس التشريعية للولايات .

ولا بد للتصديق على التعديل من موافقة ثلاثة أرباع الولايات . وهنا أيضاً توجد وسيلتان ؟ والكونجرس يحدد أيهما التي تستخدم . وبامتناء تعديل واحد عرضت جميع التعديلات على مجالس الولايات التشريعية لأخذ موافقتها . أما إذا حدد الكونجرس الوسيلة الأخرى ، فعندئذ تدعو الولايات مؤتمراً للنظر في التعديل . والموافقة عن طريق المؤتمر تشترط حتماً إقرار ثلاثة أرباع الولايات للتصديق عليه . وهذه الطريقة الأخيرة

لم تتبع إلا مرة واحدة فقط ، بصدد التعديل الحادى والعشرين الذى ألغى التعديل الثامن عشر (الذى كان قد فرض تحريم الخمر) . وكانت القوى الريفية المتزمتة التدين التى ساندت التحريم فى المرة الأولى لا تزال هى السائدة فى كثير من مجالس الولايات التشريعية ، ولذا لم يكن متوقفاً التصديق على التعديل من جانب هذه المجالس . ولذا حدد الكونجرس نظره عن طريق المؤتمر ، متوقفاً أن تكون المؤتمرات أكثر تمثيلاً وإعراباً عن الرغبة العامة الجارفة فى إلغاء التحريم .

لائحة الحقوق والحريات المدنية للأمريكيين : والتعديلات العشرة الأولى للدستور تشكل لائحة الحقوق ، وهى من أهم معالم نظام الحكم الأمريكى ، وإن كان من المحتمل من أكثرها تعرضاً لسوء الفهم . . وعلى العكس من اتجاه الرأى العام ، أصرت المحاكم على أن لائحة الحقوق هذه إنما أريد بها حماية المواطن ضد تصرفات وقرارات الحكومة القومية وحدها ، لا ضد قرارات الولاية . وكان أول فصل للمحكمة العليا فى صدد قابلية لائحة الحقوق للتطبيق على الولايات ، فى دعوى « بارون ضد بليتمور » فى سنة ١٨٣٣ . وفى هذا الحكم أعلن كبير القضاة جون مارشال نيابة عن المحكمة أن التعديلات العشرة الأولى لم يقصد بها قط تقييد حكومة الولاية .

ولقد كان الأمريكيون طوال تاريخهم أميل للمخوف من سلطات الحكومة القومية ، وكان اهتمامهم أو قلقهم أقل بكثير إزاء سلطة الولاية . والظاهر أنهم كانوا يشعرون بمزيد من الراحة مع حكومات هذه الولايات ، ويعتقدون — إن صواباً أو خطأ — أن الولايات أسلس قياداً لأنها أقرب إليهم ، أولأنها أقل خطورة إذا كانت أقل قوة . وهذا الإحساس ينعكس يقيناً فى تاريخ لائحة الحقوق ، التى أقرت بسبب المخاوف من أن الحكومة القومية يمكن أن تعتدى على حياة المواطنين وتجوهر على اختصاصات الولايات . ولم يكن جميع الأمريكيين مشاركين فى هذه المخاوف بالطبع . فالمؤتمر الدستورى تحاشى تضمين الدستور لائحة حقوق تحاشياً تاماً ، واعتقد الكثيرون — ومن بينهم هاملتون — أن النص عليها أمر لا لزوم له . ومن كانوا على رأى هاملتون شعروا أنه مادام هدف الدستور تقييد سلطة الحكومة ، فالدستور نفسه لائحة حقوق . ومع هذا كان خوف الناس من الحكومة الكبيرة غالباً ، بحيث اضطر معارضو لائحة الحقوق إلى الموافقة على تضمين الدستور هذه اللائحة لاقتناع بعض الولايات بالتصديق على الدستور . ولعل رأى كبير القضاة مارشال يتفق مع مقاصد من وضعوا التعديلات العشرة الأولى (وحاول جيمس ماديسون إدخال نص لحماية المواطنين ضد قرارات الولايات ، ولكنه فشل)

ولم تنقض المحكمة العليا قط حكمها في دعوى « بارون ضد بليتيومور » . وكانت النتيجة أن تفلوتاً كبيراً استمر سنوات بين تلك الحقوق القومية وبين الحقوق التي كانت الولايات المتفرقة تعترف بها . ولحسن الطالع أن الموقف تغير برغم أن التعديلات العشرة الأولى في حد ذاتها لم تزل غير مقيدة لتصرفات الولاية . وقد جاء الانقلاب مع التصديق على التعديل الرابع عشر في سنة ١٨٦٨ ، بعد الحرب الأهلية بوقت قصير . فهذا التعديل يحرم على الولاية أن تصدر أو تفرض أى قانون « يمكن أن ينتقص من امتيازات أو حصانات مواطنى الولايات المتحدة » أو تحرم « أى مواطن من حياته أو حريته أو ممتلكاته بدون إعمال صحيح للقانون » أو تحرم « أى شخص داخل حدودها من الحماية المتساوية التي تكفلها القوانين » . وتعرف المواطنين بأنهم : « جميع الأشخاص الذين ولدوا بالولايات المتحدة أو أنجبوا بها » وعلى مدى أكثر من نصف قرن كانت المحكمة العليا تفسر التعديل الرابع عشر بتمتهى التضييق بحيث لم يحدد أى تغيير عمل . ولكن في الفترة الرجعية أثناء الحرب العالمية الأولى وفي أعقابها ، عندما فرضت ولايات كثيرة قيوداً قاسية على حرية القول والنشر ، صار الوضع جائراً للغاية ، حتى أن المحكمة العليا استحثت أخيراً للعمل . ففي سنة ١٩٢٥ في دعوى « جتلو ضد نيويورك » قررت المحكمة أن حريات القول والنشر التي ينص التعديل الأول على حمايتها ضد انتقاص الكونجرس لها ، حريات أساسية جداً للحياة الأمريكية حتى أنها صارت « مصونة بمقتضى نص التعديل الرابع عشر من انتهاكها على يد الولايات » . فبموجب الدستور الأمريكى يكون التعديل الرابع عشر هو الذى يحمى المواطن من قرارات الولاية ، وليس لائحة الحقوق .

وقد تم الآن التوسع مع الحماية التي تنص عليها لائحة الحقوق عن طريق التعديل الرابع عشر لكى تقيد حكومات الولايات المتفرقة . وكان المرحوم القاضى هيجو بلاك يعتقد أن التعديل الرابع عشر يوسع لائحة الحقوق بأكملها لكى تحمى المواطن ضد قرارات الولاية . وكان أقرب ما وصلت إليه المحكمة العليا إلى موافقته على هذا الاعتقاد ما جاء بصله دعوى « آدمسون ضد كاليفورنيا » (١٩٤٧) حين رأت أقلية قوامها أربعة قضاة هذا رأى . وبالطبع توجد لوائح حقوق في دساتير الولايات ذاتها ، ومعظمها مماثلة للائحة الحقوق القومية ، بل إن بعضها أوسع منها نطاقاً . ومع هذا فشعب الولاية أسهل عليهم نسبياً تعديل دستورهم ، بحيث لا تكون لائحة حقوق الولاية حماية كافية ضد رأى العام المشتعل . ومن جهة أخرى يجدر بالذكر أن الولايات في مناسبات كثيرة

كانت أكثر تقدماً من الحكومة الفيدرالية في كثير من القضايا المتنوعة . فإعلان الحقوق في فرجينيا مثلاً كان قدوة للاتحة الحقوق الفيدرالية . والوضع الراهن أن ممارسات الولايات فيما يتعلق بحرية القول ، والديانة ، والاجتماع ، والمشاركة ، والتفتيش والاحتجاز ، والالتزام الذاتي ، يجب أن تتفق مع المستويات القومية التي وضعتها المحكمة العليا ، وأن الحق في وجود محام (يجب عند الضرورة أن تمد به الحكومة المتهم) ، حق تكفله قوانين الإجراءات الجنائية في كل من الولاية والدولة . وممارسات الولايات تتفاوت وتتباين من ولاية إلى أخرى ، كما تختلف عن الممارسة القومية في أمور مثل المحاكمات أمام المحلفين ، وهيئة المحلفين الكبرى ، ومستويات نزاهة أو عدالة الإجراءات .

ومن الصعب التنبؤ بما سيكون عليه مستقبل لائحة الحقوق والتعديل الرابع عشر . فكثير من المواطنين يبدو أنهم غير مهتمين ، بل معادين لها . يضاف إلى هذا أن عدة أعضاء في المحكمة العليا التي شكلتها إدارة نيكسون أعربوا عن عدم موافقتهم على النظرية التي تمد هذه القيود إلى حكومات الولايات ، فلم يؤيدوا بالتأكيد أى توسيع إضافي ، ولعلمهم يصوتون في جانب إبطال التوسعات التي تقيد اليوم فعلاً الولايات . وللائحة الحقوق تفرض هذه القيود على الحكومة المركزية وانتهاكاتها التي كان مواطنو الجمهورية الأوائل يعتقدون أنها ضرورية لصيانة المجتمع الحر . والواقع أن الأمريكيين إنما حاربوا في ثورتهم من أجل هذه القيود والضمانات . ويعد ذلك فرضهما على أنصار الدستور بما أثاروه من هياج أثناء مؤتمرات التصديق .

والتعديل الأول يحمي لباب الحريات : حرية العبادة ، والكلام ، والطبع والنشر ، والاجتماع السلمي . ويكفل أيضاً فصل الكنيسة عن الدولة أو الولاية ، وحق المواطن في تقديم العرائض إلى الحكومة . والتعديل الثاني يكفل الحق في تكوين ميليشيا المواطنين ، وذلك يصور انتشار الخوف من وجود جيش دائم يهدد المجتمع الحر . ثقات العلم الدستوري ينكرون أن ذلك يكفل للمواطنين من حيث هم أفراد الحق في شراء أو تملك أو حمل الأسلحة النارية . ومع هذا فكثيراً ما تتصاعد صحاحات حول الضمانات « المقدسة » التي كفلها التعديل الثاني ، أكثر من التصايح حول انتهاكات الحقوق الأخرى التي تعد حقاً أساساً لمجتمع حر .

والتعديلات الثالث والرابع يتعلقان بحق الخصوصية . فالتعديل الثالث يحمي من مطالبة وإلزام المواطنين بتقديم الطعام والمأوى للمجنود في وقت السلم ، ويقيد هذه

الإلزامات في وقت الحرب . والتعديل الرابع يكفل حق الشعب في الحماية من التفتيش غير المعقول ، وينظم الإجراءات القضائية .

والتعديلات الخامس والسادس والسابع والثامن تدعم حقوق الأشخاص المتهمين في جرائم ، وتفرض إجراءات صارمة لحماية الممتلكات والأشخاص من الأفعال التعسفية . فهذه التعديلات تنشئ القواعد الأساسية لعدالة ونزاهة الإجراءات القضائية ، وتنص على أنه لا يجوز مطالبة أى شخص بأن يشهد ضد نفسه ، وأن المحاكمات يجب أن تكون سريعة ، وأنه يجب أن يسمح للمتهم بمواجهة من اتهموه ، ويجب أن يتمكن من إجبار الشهود على الإدلاء بشهاداتهم في صالحه ، على نحو ما يتاح للولاية من إجبار شهود الاتهام أو الادعاء على الإدلاء بشهاداتهم . وتكفل هذه التعديلات أيضاً عدم ازدواج المحاكمة ، ومعنى ذلك أن الشخص الذى برأته محكمة فيدرالية لا يجوز أن يحاكم في محكمة فيدرالية أخرى عن نفس الادعاء ضده . وهذا يمنع أى حكومة غير متحجرة أو مفرطة الحماسة من تكرير محاكمة أولئك الأشخاص الذين ترغب في إدانتهم إلى أن تجد محكمة مستعدة للحكم عليهم . وقد فسرت المحاكم هذه التعديلات أيضاً بأنها تحول بين الموظفين العموميين وبين الحصول على اعترافات بالاحتياط أو الإكراه ، وتحتم محاكمات أمام محلفين في جميع الدعاوى الجنائية ومعظم القضايا المدنية ، وتحتم النزاهة في اختيار أعضاء هيئة المحلفين ، وتؤكد حق المتهم في التشاور مع محام في أى مرحلة من مراحل الإجراءات ونظر الدعوى . وقد كانت هذه التعديلات موضع تفسير أو تأويل مفصل ، لأنها ترسي طائفة من الحماية الإجرائية الأساسية استهدف منها صيانة الحقوق عندما تكون معرضة لأشد الأخطار ، أى عندما يكون المواطن في صراع مع الحكومة . وتصور مثلاً النتائج المترتبة على تقديمك للمحاكمة ، بعد اتهامك بفعل إجرامى ، بدون أن يكون لك حق مواجهة من اتهموك أو بدون الحق في إجبار شهود الدفاع على الإدلاء بشهادتهم ، في حين يملك الادعاء كل السلطات في استدعاء شهوده . وقد حدثت مواقف من هذا القبيل في الماضى في محاكم الولايات ، وكانت كثيرة الحدوث على أيام المستعمرات (قبل الاستقلال) .

والتعديل التاسع يقرر أن مجرد عدم ورود ذكر إحدى الحريات في لائحة الحقوق لا يدل على أنها ليست حقاً من حقوق الشعب . وقد استخدم هذا التعديل — مثلاً — ذريعة لحماية الشعب ضد إضرار الحكومة بالبيئة . وقد أضيف التعديل العاشر لحماية الولايات من تزايد السلطة المجاوزة للحد المعقول من جانب الحكومة المركزية .

التعديلات الأخرى : ومع أن الدستور كاد يصل عمره إلى ٢٠٠ سنة ، وأن الظروف والأحوال السياسية والاقتصادية صارت مختلفة بصورة لا يصدقها العقل عن تلك الظروف والأحوال التي كانت قائمة في أوائل كتابته ، إلا أنه لم يحدث له إلا ستة وعشرون تعديلاً . وقد جاءت التعديلات العشرة الأولى بعد صياغة الدستور نفسه مباشرة ، بحيث يمكن أن نعدّها جزءاً من الوثيقة الأصلية . والتعديلات الستة عشر الباقية أثمرت تغييرات جسيمة ، بعضها كبير الأهمية وبعضها الآخر غير هام .

فالتعديل الحادى عشر ، الذى صودق عليه في سنة ١٧٩٨ ، كان أول تعديل يصدر بعد لائحة الحقوق ، والمراد منه منع أى شخص من إقامة دعوى ضد ولاية من الولايات أمام محكمة فيدرالية بدون موافقة الولاية المعنية . وكان هذا رد فعل لحكم المحكمة العليا في دعوى « شيسولم ضد جورجيا » (سنة ١٧٩٣) بأن للمحاكم الفيدرالية أن تقبل نظر دعوى ضد إحدى الولايات من جانب مواطن في ولاية أخرى . الأمر الذى أثار خوف الولايات من أن يصير للقضاء الفيدرالى سلطان أكثر مما ينبغى على شئونها . أما التعديل الثانى عشر فقد طُبّق في سنة ١٨٠٤ لمنع تكرار الخلط الذى وقع في انتخابات الرئاسة سنة ١٨٠٠ . ففي تلك السنة كان هناك تعادل في الأصوات بين توماس جيفرسون وآرون بير ، اللذين كانا مرشحين للرئاسة ونياية الرئاسة عن نفس الحزب . وقد حدث هذا لأن الدستور الأصلى اشترط على هيئة ناخبي الرئيس أن تصوت على اختيار الرئيس ونائب الرئيس في آن واحد بدون التمييز بين أصواتهم لكل منهما على حدة وطرح هذا الانتخاب أمام مجلس النواب حيث جرت مناقشات غير مستحبة قبل أن يتقرر أن جيفرسون هو الرابع . فأنشأ التعديل الثانى عشر ترتيباً جديداً حتم التصويت المنفصل على كل من الرئيس ونائب الرئيس ، وبذلك تحاشى تعادل الأصوات ولام بين الدستور وبين نشأة النظام الحزبى ، حيث يقدم كل حزب مرشحه لكل من المنصبين على حدة .

ولم تحدث تعديلات أخرى إلى أن تم النصر للاتحاد في الحرب الأهلية ، فاحتاج الأمر إلى ثلاثة تعديلات أخرى . وتم التصديق على التعديل الثالث عشر في سنة ١٨٦٥ وهو الذى ألغى الرق . وجاء التعديل الرابع عشر بعده بثلاث سنوات وهو من أهم أجزاء الدستور . ومن بين ما كفله — كما ذكرنا آنفاً — أساس قومى للمواطنة ، وحماية للحقوق المدنية والحريات ضد انتهاكات الولايات . وكان الغرض الأصلى هو تأمين حريات السود الذين تحرروا أخيراً ، ومد المواطنة كى تشملهم . وفي سنة ١٨٧٠ ظهر آخر تعديلات الحرب الأهلية وهو التعديل الخامس عشر ، وقد حرم تقييد حرية

٤٨ / كيف تحكم أمريكا

التصويت بسبب السلالة أو اللون . ويدلنا التاريخ على أن ضمان حق ما يحتاج إلى ما هو أكثر من تعديل دستوري . فالمواطنون السود كانوا محرومين بصورة روتينية من حق التصويت في كثير من ولايات الجنوب حتى أواسط الستينات من « القرن العشرين » (١٩٦٠ - ١٩٦٥) على الأقل !

والتعديلان التاليان ، وقد صودق على كليهما في سنة ١٩١٣ ، نتيجة الجيشان في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين الذي أبرز أحزاباً ثالثة قوية ، من قبيل « الشعبين Populists » ، الأمر الذي أدى لظهور الحركة التقدمية . وقد كفل التعديل السادس عشر حق الحكومة القومية في فرض ضريبة على الدخل ، ملغياً بذلك قرار المحكمة العليا في سنة ١٨٩٥ في دعوى « بولوك ضد شركة الفلاحين للتجارة والتسليف » وهو الحكم الذي أنكر على الحكومة هذه السلطة . والتعديل السابع عشر انتزع سلطة انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ من مجالس الولايات التشريعية وحوّلها للشعب مباشرة .

أما التعديل الثامن عشر في سنة ١٩١٩ فهو تعديل تحريم الخمر المدمر ، الذي أدى إلى قيام الإجرام المنظم الحقيقي في هذه البلاد ، وزاد زيادة عظيمة من التغاضي القومي عن القانون والنظام .

والتعديل التاسع عشر الذي صودق عليه في سنة ١٩٢٠ والذي كفل للنساء الحق في التصويت على قدم المساواة مع الرجال ، يعتبر أكبر توسع للمبدأ الديمقراطي في تاريخ الدستور .

والتعديلان العشرون والحادي والعشرون صودق عليهما في سنة ١٩٣٣ . وقد راجع التعديل العشرون تاريخ بداية مدد الرئاسة ودورات انعقاد الكونجرس . وقصّرت الفترة التي تنقضي بعد الانتخاب إلى أن يتسلم المنتخبون السلطة ، تخميشاً لطول الفترة الراكدة في ممارسة السلطة (ويسمونها فترة « البطة العرجاء ») . كما أوضح هذا التعديل نقاطاً معينة متعلقة بتولي منصب الرئاسة ووراثته . والتعديل الحادي والعشرون ألغى التعديل الثامن عشر وبذلك ألغى التحريم القومي للخمر ، ولكنه (وربما كان ذلك ثمناً للحصول على الموافقة من جانب الولايات) كفل لاي ولاية ترغب في تحريم تعاطي الخمر أو نقلها أو استيرادها أن تمارس هذا الحق .

والتعديل الثاني والعشرون حدد لمنصب الرئيس مدتين متتاليتين فحسب ، ولم يتم إلا في سنة ١٩٥١ . أما التعديل التالي وهو الثالث والعشرون فصودق عليه بعد عشر

الدستور / ٤٩

سنتين ، أى فى سنة ١٩٦١ ، ومنح حق التصويت على انتخاب الرئيس ونائبه لأهالى منطقة كوليبيا بأن جعل من حق هذه المنطقة للمرة الأولى بعث ناخبين عنها فى هيئة انتخاب الرئيس . وقد تلا هذا التوسع للديمقراطية فى سنة ١٩٦٤ التعديل الرابع والعشرين الذى أنكر على الولايات الحق فى تقييد التصويت فى الانتخابات الفيدرالية باستخدام ضريبة للاقتراع .

وأما التعديل الخامس والعشرون الذى تم إقراره فى سنة ١٩٦٧ ، فإنه يحول للرئيس سلطة ملء منصب نائب الرئيس ، إذا ما خلا ، بشرط أن يوافق على هذا الاختيار كل من مجلسى الكونجرس . وينص أيضاً على إجراءات — محددة تحديداً صارماً بالطبع — يجوز بها لنائب الرئيس أن يمارس سلطات الرئيس فى ظروف معينة يكون فيها غير قادر بدنياً أو عقلياً على ممارستها بنفسه .

والتعديل الأخير — وهو السادس والعشرون — تم التصديق عليه فى سنة ١٩٧١ وبه تم توسع آخر كبير لنطاق مبدأ الديمقراطية ، لأنه خفض سن التصويت إلى الثامنة عشرة . أما التعديل السابع والعشرون المقترح إجراؤه ، فيحرم التمييز القانونى أو الاقتصادى أو السياسى على أساس الجنس (أى أنه تعديل ينص على المساواة فى الحقوق) وهذا التعديل قيد النظر الآن فى مجالس الولايات التشريعية . ونجاحه مشكوك فيه ، وإن كان قد فاز منذ أمد طويل بتأييد الحزبين الكبارين . فقرار مؤتمر الحزب الجمهورى فى سنة ١٩٨٠ بتبنى بند فى البرنامج يناقض تأييده السابق للتعديل المقترح ، ويمثل الصعوبات الجديدة التى يواجهها الحزب من أنصاره .

الدستور اليوم :

هل هو درع ضد الحكومة التعسفية ؟

مع تزايد وتعاظم ضغط السكان والمطالبة بمزيد من الأمن على المستويين الداخلى والخارجى ، زادت احتمالات الحكم التعسفى زيادة جسيمة . والهيئة القضائية تعد عموماً الخط الأسود الرفيع بين المواطن والتصرفات غير السليمة من جانب الحكومة . وليس معنى هذا أن الحكومة ملأى بأشخاص متعطلين لإخاد الحرية . فمعظم موظفى الحكومة — المنتخبين والمعيّنين أو بالترقى نتيجة الخدمة الطويلة — أشخاص مهذبون لا أرب لهم إلا القيام بأعباء ووظائفهم . وأدق الصعوبات وأشدّها خفاء تنجم عن عدم

الحساسية بمطالب ومقتضيات الإجراءات الدستورية من جانب الحكومة والمحكومين معاً . فالأمور التي تؤدي إلى تعسف الحكومة قد تكون نتيجة لمطلب شعبي كما يمكن أن تكون نتيجة رغبة الموظفين ذوى الطموح في الحصول على مزيد من السلطة .

ومهمة المجتمع الحر أن يضمن دائماً حقوق الجماعة من غير انتهاك لحقوق الأفراد من المواطنين . وفي أعقاب القلق المتزايد من جراء حوادث اختطاف الطائرات مثلاً ، صار كل من يسافر الآن على خط طيران تجارى عرضة للتفتيش الشخصى . ولعل المواطن العادى يناصر هذا الإجراء ، على اعتقاد أن الزيادة في أمانه الشخصى ترجع في أهميته هذا الاقتحام للخصوصية الشخصية . ومع هذا وجد بعض الناس - مثل عضو الشيوخ السابق فانس هارنكه من إنديانا ، وكاتب الأعمدة وليم ف . بكل الأصغر - هذا التفتيش انتهاكاً للحقوق الدستورية .

وهذا هو نوع الأمور التي تواجه دائماً المجتمعات الحرة . فإما هو مقدار الحرية الضرورية ، وما هو مقدار القيود التي تفرض على الحرية والخصوصية لتحقيق هذه الحماية الضرورية ؟ وهناك جماعات كثيرة من ذوى المصالح منهكة في هذا النضال حول الأمن والحقوق .

وموضوع الخطوط الجوية إنما هو مثل صغير لا يثور حوله خلاف كبير في الرأي ، ولكن المسألة الهامة هي : ما هو مقدار اهتمام أو عناية الناس والحكومة بالحمايات الدستورية عندما لا تكون مصالحهم الشخصية عرضة للتأثر المباشر ؟ فما لم يكن هناك اهتمام أو قلق عام ، وما لم تكن القضايا المثارة محل تقدير حقيقتها الواقعة ، فمن الممكن أن تتآكل حمايات الدستور بهدوء وفي ببطء . ومثل هذا التآكل يمكن أن ينتج عن مخاوف الناس كما يمكن أن ينتج عن رغبات الحكومة . وهذه التغيرات الإضافية قلما يتضح خطؤها أو انتقارها لما يبررها ، ولكن الأفعال أو التصرفات الصغيرة تتخلق نمطاً يمكن أن يقضى إلى إهدار أو عدوان كاسح ضد أهم الحريات الأساسية التي وضع الآباء المؤسسون الدستور لحمايتها .

وعلى نحو ما ذكرناه آنفاً ، لا يستطيع أى دستور أن يحمى حقوق الأفراد من المواطنين ما لم يقدموا الدعم لهذا الدستور . وفي زمن كزمننا هذا ، حيث توجد تهديدات للحمايات الدستورية من جانب الجمهور ومن جانب موظفى الحكومة معاً ، تصبح الضرورة أكثر إلحاحاً للتأكيد على الطبيعة المشهة للدساتير . فعلى الشعب أن يكون متيقظاً

لكل انتهاك ، متممداً كان أو عن غير قصد ، للحريات الشخصية والجماعية .
فالمحافظة على الدستور يجب أن تكون المبدأ الأول للديمقراطية الدستورية .

مطالعات مقترحة

- Hannah Arendt. *Crises of the Republic*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.*
- Bernard Bailyn. *The Ideological Origins of the American Revolution*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, Belknap Press, 1967.*
- Charles A. Beard. *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*. New York: Macmillan, 1956; first published in 1913.
- Max Beloff. *The American Federal Government*. New York: Oxford University Press, 1959.
- James Fenimore Cooper. *The American Democrat*. New York: Vintage, 1956.*
- Roy P. Fairfield, ed. *The Federalist Papers*. Garden City, N.Y.: Doubleday, 1961. Classics of American political writing.
- Louis Fisher. *The Constitution Between Friends: Congress, the President, and the Law*. New York: St. Martin's Press, 1978.*
- Carl J. Friedrich. *The Impact of American Constitutionalism Abroad*. Boston: Boston University Press, 1967.
- _____ and Robert G. McCloskey. *From the Declaration of Independence to the Constitution*. New York: Bobbs-Merrill, 1954.*
- Richard Harris. "Annals of Law." *The New Yorker*, April 5, 12, and 19, 1976. An examination of the current status of the Fifth Amendment and the abuse of the grand jury system under the Nixon administration.
- Forrest McDonald. *We the People*. Chicago: University of Chicago Press, 1965. An attack upon the Beard position.
- Aryeh Neier. *Defending My Enemy: American Nazis, the Skokie Case and the Risks of Freedom*. New York: Dutton, 1979.
- Richard Pious. *The American Presidency*. New York: Basic Books, 1980. Study of constitutional aspects of the presidency.
- C. Herman Pritchett. *The American Constitution*. 3rd ed. New York: McGraw-Hill, 1977. One of the most thorough treatments of American constitutional development.
- Clinton Rossiter. *The Political Thought of the American Revolution*. New York: Harvest Books, 1963.*
- E. E. Schattschneider. *Two Hundred Million Americans in Search of a Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1969.*
- Jonathan Schell. *The Time of Illusion*. New York: Vintage, 1976.* Changes in constitutional operation of the U.S. government in the seventies.

David Wise. *The Politics of Lying: Government Deception, Secrecy, and Power*. New York: Vintage, 1973.*

Benjamin F. Wright. *Consensus and Continuity*. Boston: Boston University Press, 1958.

* Available in paperback.

الفيدرالية والقومية

تطور الأمة الأمريكية

كل القوى الدافعة في المجتمع الحديث تتلاقى في اتجاه مركزي
الفيدرالية نوع من توزيع أو فصل السلطات ، ولكن على أساس
إقليمي
كارل فريدريش
يجب أن نشق كلنا معاً ، أو صار من المؤكد أننا سنشتق جميعنا فرادى
بنيامين فرانكلين

الاتحاد الفيدرالي

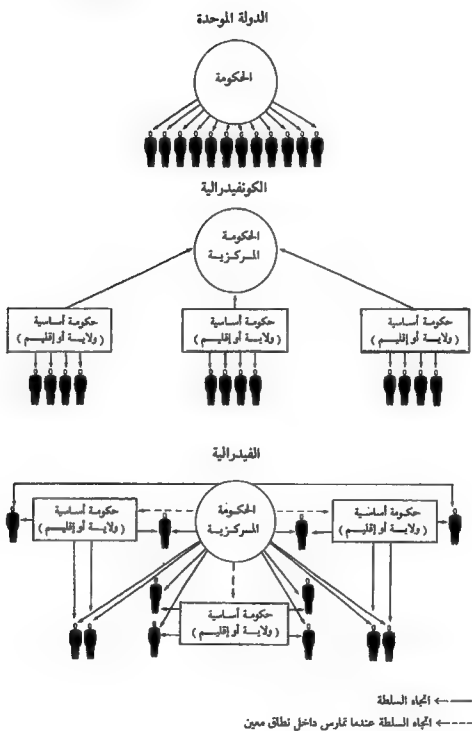
عندما أنشأ مؤلفو الدستور الأمريكي الخطوط الأساسية للنظام الفيدرالي الأمريكي ، ابتكروا مشروعاً قام بتشكيل التطور السياسي الأمريكي بأكمله حتى الآن ، وحوى على نطاق واسع في الأمم الأخرى . والأرجح أنه لم تكن لديهم فكرة واضحة عن الاتجاه الذي ينبغي أن يتخذه النظام الجديد ، ولم تكن لديهم سوابق يسترشدون بها ، فكانوا مضطرين إلى الابتداع . فكيف يمكنهم أن يخلقوا أمة تصير أمة حقاً بدون إثارة مخاوف وغيرة ثلاث عشرة ولاية متفرقة ، وكل منها في الواقع أمة في حد ذاتها ؟ وكانت الفيدرالية هي جوابهم عن السؤال .

كان بديهياً أنه ينبغي أن يوجد شكل ما من التوزيع الجغرافي للسلطة . فالولايات كانت كيانات سياسية وتاريخية يرجع قيامها إلى العهود أو الموائيق الاستعمارية التي منحها إياها التاج الإنجليزي . فلا الوضع التاريخي ولا تفضيلات المواطنين كان من الممكن أن تسمح بأي تحرك صوب حكومة موحدة . ففي ظل « الشكل الموحد للحكومة » - الذي كانت بريطانيا وفرنسا تنميانه وتطورانه ، كانت لحكومة مركزية واحدة السلطة الشرعية لحكم الأمة بدون تقسيمات سياسية وسيطة (كانت تسمى ولايات أو أقاليم أو جمهوريات أو ما إلى ذلك) . أجل كان من الممكن أن توجد تقسيمات من نوع ما ولكنها كانت في جوهرها إدارات تابعة للحكومة المركزية . ومن ناحية أخرى ، كانت الخبرة المتاحة في ظل شكل آخر موجود يؤمّن هو النظام الكونفيدرالي ، ولم يكن موضع رضا . فالنظام الكونفيدرالي أقرب إلى الرابطة بين وحدات مستقلة تقريباً منه إلى حكومة

أمة على نحو ما تنصورها اليوم . فالسلطة الحقيقية في يد تقسياتها ، والسلطة المركزية - إن كان لها وجود - ضعيفة جداً وليست لها ولاية قانونية على مواطني تقسياتها .

ولما كانت البدائل الوحيدة القائمة تبدو غير عملية ، لذا اضطر الآباء المؤسسون إلى خلق شكل جديد تمنوا أن يجمع بين الحكومة المركزية النشطة الفعالة التي يتميز بها النظام الموحد وبين التقسيمات القوية كما تبدو في الشكل الكونفيدرالي . واتخذ الشكل الجديد اسم « الفيدرالية » ، التي أضفت معنى جديداً على لفظ قديم ، كان فيما مضى مرادفاً للكونفيدرالية . ومفاد الفيدرالية أن المواطن لن يكون رعية لولاية فحسب - كما جاء في مواد الاتحاد الكونفيدرالي - ولا رعية حكومة مركزية فحسب أيضاً ، مثل الانجليز ، بل رعية لحكومتين ، هما الولاية والحكومة القومية ، وكل منهما ذات سيادة في اختصاصها المعين . فالنظام الفيدرالي الأمريكي استبقى ولايات قوية ذات سلطات لا تملك الحكومة القومية إلغاؤها ، وأضاف إليها حكومة قومية قوية ذات سلطات آمنة من تصرفات أو أفعال الولايات . وكل مستوى من الحكومة له سلطان مباشر على المواطن الفرد ، وله أن يجبي الضرائب ويفرض العقوبات . والشكل ١ يقارن بين الشكل الفيدرالي للحكم والشكل الموحد والشكل الكونفيدرالي .

يعتبر دستور الولايات المتحدة هو مصدر السلطة لجميع حكومات الولايات . فالدستور يحدد كل من السلطة القومية وسلطة حكومات الولايات ، كما يوضح الشكل ٢ . ويفوض الدستور بعض السلطات للحكومة القومية ، مثل سلطة تطبيق بعض الوظائف القومية كصك النقود ، وإعلان الحرب ، وتنظيم التجارة الداخلية والخارجية . والإشراف على السياسة الخارجية . وهناك بعض السلطات الأخرى التي تفوض للحكومة القومية مثل فرض الضرائب والتشاور في السلطات القضائية المتفق عليها . وهاتان السلطانان من الممكن أن تمارسهما كل من الحكومة القومية وحكومة الولاية . ويوجب الدستور بعض السلطات عن الحكومة القومية والبعض الآخر عن حكومات الولايات ، كما يمكن أن تحجب بعض هذه السلطات عن كليهما . فلا توجد قائمة تحدد سلطات الولايات ، فهذه السلطات تعتبر « محفوفة » ، وتحت التعديل العاشر للدستور ، كل سلطة غير مفوضة للحكومة القومية أو محظورة عن حكومات الولايات - تعتبر محفوفة للولايات أو للشعب . ولكل ولاية دستورها الخاص الذي يعطي السلطات للحكومة الولاية في الإطار الشامل لدستور الولايات المتحدة ، كما يحدد الأساس لممارسة



الشكل ١ : البنية الإقليمية للحكومات

مثل هذه السلطات . ويجب على قانون كل ولاية أن يتناسق مع دستورها ، وبالتالي يجب على دساتير كل الولايات أن تتناسق مع دستور الولايات المتحدة .

تشتت السلطة : الولايات وأقسامها

في ظل النظام الفيدرالي لكل ولاية على حدة حكومة كاملة تمارس السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية . وتحت مستوى حكومة الولاية عدد كبير من الحكومات ، يتفاوت عددها في جميع أنحاء البلاد ما بين ٨٠ ٠٠٠ و ١٠٠ ٠٠٠ وحدة . وهذه عبارة عن المجالس البلدية ، المقاطعات ، ومناطق المدارس والمناطق الخاصة التي توزع بينها سلطة القرار في ظل هذا النظام .

والقسم الكبير في معظم الولايات هو المقاطعة (الكونتية) ، وقد يتفاوت حجمها بين ٩١ ساكناً (في مقاطعة لافنج بتكساس) وبين مليونين أو أكثر (في مقاطعة هاريس

الحكومة القومية	اختصاصات وسلطات متوازنة	الولاية
تنظيم التجارة بين الولايات والتجارة الخارجية	الضرائب	تنظيم التجارة داخل الولاية
إعلان الحرب	تنظيم الصحة والسلامة العامة	خلق كونتيات أو مناطق للحكم المحلي
عقد المعاهدات	مراقبة التلوث	تنظيم الأحزاب السياسية
سك النقود	حماية المستهلكين	تنظيم الزواج والطلاق
الخ	تنظيم المرافق العامة	انشاء نظم التعليم العام
	الخ	انشاء دوائر انتخابية
		الخ

الشكل ٢ : يمثل القوى الحكومية في الولايات المتحدة واختصاصاتها

بتكساس ، ومقاطعة كوك في إلينوى ، ومقاطعة لوس أنجليس بكاليفورنيا . وفى بعض الولايات ترجع أصول المقاطعات إلى أيام المستعمرات ، ولديها شعور قوى بهويتها . وفى ولايات أخرى قد توجد مقاطعات جديدة مبتدعة . وهى فى جميع الولايات من خلق حكومة الولاية التى تملك أن تغير حدودها أومواثيقها كما تشاء وتستخدم المقاطعات كأذرع إدارية . والمقاطعات غالباً لا تستخدم مبدأ فصل السلطات وتحكمها لجنة من المفوضين (تسمى أحياناً « محكمة المقاطعة » مع أنها ليست هيئة قضائية) . وهذه اللجنة ذات طبيعة تنفيذية وتشريعية فى آن واحد . وقد توجد هيئات قضائية أومحاكم بمعنى الكلمة فى المقاطعات أولاً توجد . وإصلاح حكومة المقاطعة مسألة لا تثير الاهتمام وشديدة التخصص ، ولكن هذا الإصلاح تزايد أهميته ، بعد أن صارت المقاطعات مسئولة عن الإشراف على استخدام الأراضى وتقديم الخدمات الأساسية مثل حاية الشرطة ، والنقل ، والمستشفيات للمقيمين بها ، ولاسيما أن كثيرين منهم قد لا يعيشون فى بلديات تقدم مثل هذه الخدمات . وتعتمد أشد الاعتماد على إيراداتها على الضريبة على الممتلكات ، التى صارت قضية كبرى فى سياسة الإصلاح الضريبى .

وفى جميع الولايات توجد بلديات ، تتفاوت بين البلديات - المدمجة العملاقة التى لها مواثيقها - مثل دنوتريت - وبين المدن الصغرى التى تخضع لبلدياتها للقانون العام ، بل هناك بلدان أصغر من هذه ، وقرى ليست لبلدياتها سلطات خاصة . وتعتمد كثير من الأحيان على المقاطعات والمناطق الخاصة لمدها بالخدمات . وتعمل المدن عموماً فى ظل مواثيق ممنوحة من الولايات تحدد لها سلطاتها ومسئولياتها . وتميل إلى أن يكون لها شكل من أشكال الحكومة الثلاثة . فالشكل الذى هو عبارة عن مجلس مفوضين تتضاهل أهميته ويبدو أنه فى طريقه إلى الزوال . وليس به أى فصل للسلطات . والمفوضون المنتخبون ، يحكم كل واحد منهم إدارة فى حكومة المدينة ، ويجمعون معاً على شكل لجنة أو مجلس تشريعى ، يصدر لوائح المدينة . فمثلاً قد ينتخب الناخبون مفوضاً للإيرادات ، ومفوضاً للأشغال العامة ، ومفوضاً للأمن العام . فلكل منهم وظيفة تنفيذية محددة . ولكن كل واحد منهم بوصفه عضواً فى لجنة المفوضين يكون أيضاً أحد مشرعى المدينة . ومن متاعب هذا الشكل من الحكومة البلدية أن كل عضو فى لجنة المفوضين له قاعدة سلطة فى الجهاز التنفيذى للمدينة ، كأنها هناك عدة عمد ، كل منهم له سلطانه المستقل . والحافز على التعاون بينهم جد قليل .

والشكل الأقرب شبهاً بحكومة الولاية الأمريكية والحكومة الوطنية الأمريكية هو

شكل « مجلس العمدة » الذى يكون فيه العمدة منتخباً انتخاباً مستقلاً كى يرأس الفرع التنفيذى ، وهناك أيضاً مجلس منتخب أو لجنة من النواب تتكون منهم الهيئة التشريعية . والشكل الذى يسمح بوجود « العمدة القوى » يحتذى حذو النمط القومى . والعمدة يعين رؤساء الإدارات الكبرى ، وله حق الفيتو على قرارات المجلس . أما فى الشكل الذى يكون فيه « العمدة » ضعيفاً ، فالمجلس هو الذى يعين رؤساء الإدارات ، والعمدة يقتصر إلى حق الفيتو ، ويميل المجلس للسيطرة على حكومة المدينة ، مع أن العمدة يمثل بؤرة المسؤولية السياسية . ونظام « مجلس العمدة » موجود فى معظم المدن الكبرى . والرئيس المنتخب للجهز الإدارى يتيح للناخبين أن يوجهوا اللوم للسياسات التى يكرهونها ، وقد « يطردون الأوغاد من مناصبهم » . وأسلوب انتخاب نواب أو أعضاء مجلس على حسب الأحياء والمناطق يتيح لمجموعات سكانية أو عنصرية أو من ذوى الدخل المعين أن ينتخبوا من يعتقدون أنهم سيمثلون مصالحهم . وطريقة « مجلس العمدة » تتيح على الأقل إمكان تمثيل الأقليات الكبيرة العدد التى توجد فى المدن الكبيرة .

وأسلوب « المجلس / المدير » يعكس جهود المصلحين بعد منعطف القرن بقليل لتنظيف السياسة الحضرية ، وتقليل امكانات الفساد وعدم الكفاءة وهيمنة المدير أو الرئيس . وفى الأصل كانت الفكرة أن الإدارة عملية حيادية ويمكن أن تكون منفصلة عن وضع السياسة أو الخطأ . . ولكن المعترف به حالياً بوجه عام أن الإدارة ليست محايدة سياسية وأن تفسير السياسة أو الخطأ على يد الإداريين يؤثر بشدة على العملية السياسية . وفى هذا الشكل ينتخب الناخبون مجلساً للمدينة ، يستخدم بدوره مديراً للمدينة ، يغلب أن يكون مدرباً على الإدارة العامة ، لكى يدير الإدارات التنفيذية . أما المجلس ، بوصفه الهيئة التشريعية البلدية فيصدر اللوائح ويضع السياسات الإدارية العامة الإجمالية ، ويتولى للمدير الإشراف على تنفيذها . وللمجلس أن يعزل المدير فى أى وقت ولأى سبب . ولذا يتحاشى مديرو المدن الحزنون القيام بأى دور سياسى فعال أو إيجابى فى المدن ، ولكن طريقتهم فى تسير الجهاز التنفيذى الحضرى جزء من العملية السياسية . وتتزايد شعبية شكل حكم « المجلس / المدير » ولاسيما فى المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم المتجانسة نسبياً . ومعظم الاصلحين وكثيرون من علماء السياسة يميلون إليه لأن تمهين الإدارة يشجع الكفاءة ويقلل من المحاباة السياسية السافرة التى كثيراً ما تتسم بها المدن التى تحكمها طريقة « مجلس العمدة » . ولكن ما من شكل من

الفيدرالية والقومية / ٥٩

هذه الأشكال يمكن أن يضمن نفاذ حكم المدينة . ويكفى أن نذكر أن كنساس سیتی في ولاية مسوري احتفظت بطريقة « المجلس / المدير » على امتداد معظم الفترة التي سيطرت فيها عصابة « بندرجاست » الثلاثة عشرات السنين .

ويذهب نفاذ حكومة « المجلس / المدير » إلى أنها ليست شبيهة بالإدارة التجارية ، بل هي تمحجج إلى العمل لمصلحة رجال الأعمال والصفوة . فالناخبون لا يختارون مباشرة إدارة المدينة ويجدون صعوبة في توجيه اللوم على السياسات التي قد لا يحبونها . ولكن الطريقة النمطية في اختيار أعضاء المجلس من المدينة بأكملها كوحدة واحدة لا بحسب الأحياء والمناطق تترك الأقليات غير ممثلة في المجلس . وقد اعترفت بهذا المحاكم الفيدرالية التي أبطلت مثل هذه الانتخابات لمجالس بعض المدن ، على أساس أن الانتخاب المطلق يحرم الأقليات من التمثيل وهو من حقهم . كذلك تمجد المدن تلك العادة المرعية في انتخاب المجلس على أساس غير حزبي عادة مزعجة ، مما يستبعد معه هزيمة أصحاب الضغوط والنفوذ لأن عملية الانتخاب تمحجج إلى أن تكون عندئذ بعيدة كل البعد عن التنظيم ، بل إن معظم المواطنين لا يهتمون بالتصويت .

وأيما كانت مواطن القوة أو مواطن الضعف في طريقة « المجلس / المدير » ، فهي في كثير من الأحيان تعمل بنجاح كبير ، ولاسيما في المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم . ولما كان مزيد من المدن يتخذ هذه الطريقة ، فالظاهر أنها « موجة » المستقبل ، اللهم إلا بالنسبة لمناطق المدن الكبرى والعواصم . وبعض المدن اتخذت شكلاً هجيناً يجمع بين النمط النموذجي لفصل السلطات وبين وجود مدير محترف . والمدير في هذا الشكل ، أو الموظف الإداري الأكبر يقدم تقاريره للعمدة لا إلى المجلس . ولأن العمدة هو الذي يولى المدير ويعزله ، فهناك « مهنية » . ومع هذا يستطيع الناخبون أن يعبروا عن آرائهم مباشرة بالتصويت للإبقاء على إدارة المدينة أو تغييرها ، بالتصويت مع العمدة أو ضده .

والمدن ، من حيث هي وحدات من الحكومة ، لها عادة مسؤوليات أساسية في تقديم الخدمات من قبيل التعليم ، والرعاية الصحية ، والشرطة ، والحماية من الحريق ، وأنواع الرفاهة من قبيل الحدائق العامة ، والمتاحف ، ووسائل الترفيه . وتجمع الأرصدة لهذا الغرض من الضرائب على الدخل وعلى المبيعات ، وبالاقتراض ، وتلقى المعونة من الولاية ومن الحكومة الفيدرالية . وكثير من أقدم وأكبر المدن في الولايات المتحدة تكاد تنهار تحت وطأة المسؤوليات الاجتماعية المتزايدة وانكماش الموارد من الضرائب ، لأن

٦٠ / كيف تحكم أمريكا

السكان ينتقلون إلى مناطق الضواحي إلا أنهم يرغبون في الوقت نفسه في الحصول على المزايا الحضرية بلا انقطاع . ومن أمثلة ذلك ما أوشك أن يكون إعلان إفلاس مدينة نيويورك في سنة ١٩٧٦ ، ومدينة كليفلند في سنة ١٩٧٨ / ١٩٧٩ . ويبدو أن عدداً آخر من المدن معرض للانزلاق إلى الإفلاس ويمكن أن تتردى في الهاوية ما لم يطرأ على السياسة الحضرية تعديل يتمثل في إعادة بناء أساسية للسلطة السياسية ومسئولياتها .

وبالإضافة إلى هذه الوحدات الحكومية هناك شبكة من الدوائر المدرسية والمناطق الخاصة . فالدوائر المدرسية لها مجالس إدارة منتخبة ، وقد وجدت منذ زمن طويل . وتتمتع الكثير من مواردها من الضرائب على الممتلكات وإصدار السندات (التي هي في حقيقتها قروض لابد أن يقرها الناخبون) . والخدمات من قبيل الإمداد بالياه والصرف الصحي والصيانة والنقل يزداد الميل إلى تكليف المناطق الخاصة بها أيضاً . وهذه المناطق أن تفرض الضرائب وتنفق وتقترض المال . ولأن هذه المناطق الخاصة تملك الولاية خلقها أو إعادة بنائها (أى تعديل بنيتها) ؛ بسهولة كلما دعا الأمر إلى ذلك ، فهي تتيح حلولاً سريعة للمشكلات الطارئة . ويمكن أن تحكم بمجالس إدارة إما معينة وإما منتخبة . وفي بعض الأحيان تكسب المناطق الخاصة سلطات هائلة تعرقل الوحدات السياسية الأخرى . وأبرز مثال لذلك هيئة ميناء نيويورك ، فهي بالفعل إدارة « بين الولايات » . وكانت في وقت ما تحت قيادة « روبرت موزس » وتهيمن فعلاً على شؤون النقل بالمدينة . والواقع أنه عن طريق نظام مخطط بعناية من مجالس الإدارة والمؤسسات المتشابكة — وكثيراً ما كانت تحت إشراف وهيمنة موزس نفسه — صار الشكل الأساسي لمدينة نيويورك والجانب الكبير من الولاية — في صورة الحداثق العامة والطرق والإسكان — تحت سيطرة موظف فرد غير منتخب لمدة تقارب الخمسين سنة . وبخاصة المناطق الخاصة مسألة أخرى شائكة وإن كانت ضيقة النطاق إلى حد ما . وهناك أيضاً حاجة إلى تنسيق أنشطة عددها وأنواعها المتزايدة باستمرار .

وجميع هذه الأقسام خاضعة للدولة على نحو ما ، الأمر الذي يجعل علاقتها بالولاية مختلفة عن علاقة الولاية والحكومة الفيدرالية (وإن كان من الممكن أحياناً — على نحو ما اكتشفه موزس — إذ جعل وضع هذه الأقسام حصيناً بربطها بسلطة محمية دستورياً مثل سلطة إصدار السندات) . والواقع أن الولايات نظم موحدة أساساً ، ويمكن أن تقوم بوظائفها جيداً بلا تغيير إذا حدث أن اختفى الاتحاد الفيدرالي فجأة . وكثير من الولايات أكبر مساحة وأكثر في عدد السكان من معظم الأمم المستقلة . ومسئوليات حكم

الفيدرالية والقومية / ٦١

ولايات مثل كاليفورنيا وبنسلفانيا واللينوى وتكساس ونيويورك — فيما عدا الشئون الخارجية — أضخم بمراحل من حكم هولنده أو الدنمرك أو بلجيكا . ومع هذا ، ففى ظل النظام الفيدرالى ثمة سلطة أخرى — هى الحكومة القومية — تحكم أيضاً نفس الأراضي التى تحكمها الولاية . وبموجب الدستور ، ليس لأى من الطرفين أن يجور على سلطات الطرف الآخر ، وبوجه عام ظلت هذه العلاقة موضع احترام ، وإن كان هناك قدر كبير من الشد والجذب والتذمر حول البيروقراطيين العدوانيين من واشنطن أو المحليين ذوى الصلاية الذين يتدخلون فى تصريف أمور الطرف الآخر .

ومثل هذا النظام الشديد التعقيد يحتاج إلى نوع من التدبير المنظم الفعال لتسوية النزاعات ، لا بين الولاية والحكومة القومية فحسب ، بل بين الولايات المتجاورة أيضاً . وهذا الجهاز المنوط بذلك هو نظام المحاكم الفيدرالية ، وعلى الخصوص محكمة الولايات المتحدة العليا . والحكومة القومية هى السلطة القصوى ما ظلت داخل حدود سلطتها التى حددها الدستور . فبموجب نص المادة السادسة منه تعد القوانين الفيدرالية والمعاهدات الفيدرالية « القانون الأعلى للبلاد » بشرط ألا تتناقض مع الدستور كما تفسره المحكمة العليا . وهكذا يكون أى قانون من قوانين الولاية — مهما كان فى حدود سلطتها أن تسنه — باطلاً إذا ما تعارض مع القانون الفيدرالى .

التوازن المتغير للفيدرالية

لم يبق اليوم إلا القليل من السلطة الخالصة لاختصاص الولايات لأن تفسيرات المحكمة العليا للدستور ، والتى بدأت مباشرة بعد إنشاء الأمة ، كانت تتجه باستمرار إلى التوسع فى السلطة القومية . والولايات اليوم تضع سياساتها الضريبية الخاصة ، وتمارس سلطات الشرطة ، وتنشئ نظمها التربوية والصحية والترفيهية . وحتى فى هذه الأنشطة التقليدية للولايات توجد مشاركة فيدرالية عن طريق تقديم المعونات ، وهى أضخم مصدر للإيراد لأى ولاية ، الأمر الذى يقتضى أن تتوافق وظائف الولاية وتصرفاتها مع المعايير الفيدرالية . وكذلك يجب أن تتفق الوظائف الخالصة للولاية مع مقتضيات الدستور ، الأمر الذى يجعل للمحاكم الفيدرالية الولاية القضائية عليها فى مواقف معينة .

وليس معنى هذا أن الفيدرالية على شفا الموت أو أن الولايات ليست ذات بأس

أوليس كيانات سياسية مزدهرة . فحكومات الولايات تنمو بمعدل سريع ، وتؤدي باستمرار مزيداً من الأعمال ، مثلها في هذا مثل الحكومات المحلية والقومية . وللولايات اليوم هويتان ، فهي كيانات حكومية ذات سلطات ومسؤوليات خاصة بها ، وتقوم تطوعاً بدور الأذرع الإدارية لكثير من البرامج التي تتعاون فيها الولاية مع الاتحاد الفيدرالي . وإي شخص يعتقد أن الحكومة القومية تتجاهل الولايات ، أو تسعى لانقاص سلطاتها كلها أمكنها هذا ، فعليه أن يقضي بعض الوقت في وكالة فيدرالية بواشنطن . فأقل تلميح إلى أن إجراء ما قد يثير سخطاً عريضاً بين وكالات الولايات كفيلاً بأن يجعل البيروقراطيين الفيدراليين يهرولون إلى الولايات لاصلاح الموقف وتبريره . والبرامج الداخلية الفيدرالية الخالصة قليلة جداً ، ومعظم هذه البرامج تتطلب إسهام الولاية وتعاونها الفعال . ومع أن التعميمات خطيرة ، إلا أنه يمكن أن نقول باطمئنان إن الوكالات الفيدرالية — عموماً — مفرطة الإحساس برغبات الولايات ، ويندر أن يكون إحساسها بها أقل من اللازم . وهذا الوضع هو الذي سمح باستمرار أمور من قبيل التمييز العنصري في المدارس العامة والممارسات الانعاشية غير العادلة على أساس التحيز السائد في الولاية أو المنطقة . وقد سمح تقاعس الكونجرس عن التصرف في كثير من الأحيان لثل هذه الانتهاكات لمقتضيات الدستور أن تستمر إلى أن تضطر المحاكم الفيدرالية للتصرف . وحتى بعد أن تنشط المحاكم والكونجرس للعمل ، يمكن أن يؤخر تبيب البيروقراطية ونقص الاهتمام ، أو العداء الخفي من جانب الإدارة ، تصويب الأخطاء لأمد طويل .

إن المبدأ الفيدرالي غائر الجذور في المؤسسات الحكومية الأمريكية . فمجلس الشيوخ — حيث لكل ولاية تمثيل متساو مع تمثيل الولايات الأخرى — يعبر عن أنقى أشكال الفيدرالية . ولكن المؤسسات الأخرى الحكومية (فيها عدا المحكمة العليا دون سواها) تعكس المبدأ الفيدرالي بدرجات متفاوتة . فمجلس نواب الولايات المتحدة — مثلاً — قصده به أن يمثل الشعب ، لا الولايات ، ولذا يوزع النواب على الولايات على أساس عدد السكان . ومع هذا فلأن كل ولاية — مهما صغرت — من حقها أن تمثل بنائب واحد على الأقل ، فمعنى هذا أن « فرع الشعب » ، وهو مجلس النواب ، لابد أن يعكس وجود الولايات إلى حد ما . وهيئة ناخبي الرئيس لها أساسها من داخل الولايات أيضاً ، فتعكس كلاً من حجم السكان والولايات كوحدات قائمة ، لأن كل ولاية من حقها أن يكون لها عدد من الأعضاء الناخبين للرئيس مساو لأعضائها في

الكونجرس . وإذا فشلت هيئة ناخبي الرئيس في اختيار الرئيس ، انتقلت مهمة هذا الاختيار إلى مجلس النواب بحيث يكون لمنسوبي كل ولاية - بصرف النظر عن حجمها - صوت واحد فقط . والأحزاب السياسية نفسها قائمة على أساس الولاية ، وهي أقوى بكثير على مستوى الولاية والمستويات المحلية مما هي على المستوى القومي . ولذا فإن توازن القوى أو السلطات وإن كان قد مال كثيراً صوب الحكومة القومية ، إلا أنه ليس من المحتمل أن يكون النظام الفيدرالي في طريقه إلى الزوال .

ولكن هل هذه الحيوية الفيدرالية شيء حسن ؟ وهل عاشته الفيدرالية طويلاً بدون جدوى ؟ . بعض العلماء يعتقدون هذا ، ولكن آخرين يخالفونهم بشدة . صحيح أن للفيدرالية عيوباً معينة . فمن الممكن - مثلاً - أن يوجد تفاوت كبير بين قوانين ولاية وقوانين ولاية أخرى . وسائقو الشاحنات بين الولايات شديدو التنبه لهذه السمة لأنهم حتماً سيواجهون الشروط المتباينة في الوزن والارتفاع والطول والامتداد في كل ولاية يخترقونها ، ويقفونهم في كل ولاية للتأكد من استيفائهم للشروط . والتباين في قوانين الطلاق سبب نزاعات في الماضي ، وهناك حالات كان فيها الزوجان يعدان مطلقين في ولاية ما وغير مطلقين في ولاية أخرى . وعلى وجه العموم ، ورغم كل شيء ، فالفرقة التي تحدثت عن « الإيثار الكامل والثقة » في المادة الرابعة من الدستور تضمن أن مثل هذه العيوب لن تتجاوز الحد الأدنى ، وفي الظروف العادية يجب أن تعترف كل ولاية بتصرفات وقرارات الولايات الأخرى .

بيد أن نقاد الفيدرالية تلبو حججهم قوية عندما يقولون أن وجود الولايات سمح بجعل المظالم - مثل التفرقة العنصرية وانتهاكات عديدة من الحقوق والحريات المدنية - أبدية ، لأن لائحة الحقوق لم تقيد تصرفات وأفعال الولاية . ومن جهة أخرى بدأت التفرقة إما لأن الحكومة القومية لم تكن معينة أو مهتمة بذلك ، أو لأنها كانت متعاطفة مع التعصب الأعمى . وفي مثل هذه الظروف كان من الممكن أن توجد هذه المثالب على أساس المناطق في دولة موحدة . فهناك مثلاً قرار المحكمة العليا الذي أباح لولايات الجنوب ومناطق الحدود أن تصبح تمييزية تماماً ، وذلك في دعوى « بليس ضد فرجسون » (سنة ١٨٩٦) أي بعد مدة طويلة من إقرار التعديل الرابع عشر ، الذي كان من بين أهدافه الوقاية من عدوان الولاية على الأقليات العنصرية . وفضلاً عن هذا ، فإن « منطقة كوليبيا » اقترت التمييز العنصري رسمياً إلى وقت متقدم في القرن العشرين ، إلى أن جاءت رئاسة « وودرو ويلسن » . وينسحب هذا أيضاً على انتهاكات

الولاية للحقوق والحريات المدنية الأخرى . فإذا كان هذا — شأنه شأن التمييز العنصرى — مما سمحت به المحكمة العليا والكونجرس والرئيس ، وأقره الشعب أو تسامح فيه ، فليس إذن النظام الفيدرالى — فيما يبدو — هو علته ، بل المواقف وأنماط السلوك العامة هي المسؤولة .

وجاء قسط من السخط على النظام الفيدرالى من جانب من رأوا فى الحكومة القومية فى الستينات القوة الرائدة للعدالة والحقوق المدنية والحريات المدنية فى النظام السياسى الأمريكى . وهذا الفهم لدور الحكومة القومية فى تلك الفترة صائب ، وكذلك القول بأن لولايات كثيرة طابعاً رجعياً على امتداد فترات كثيرة من التاريخ الأمريكى ، ولا سيما فى الخمسينات والستينات . ولكن أخفى من ذلك على الناس ذلك الدور الذى قامت به حكومات كثير من الولايات نفسها فى سيق الحكومة القومية فى مجال العدالة ، والحقوق المدنية ، والحريات المدنية ، وفى تعضيد وإنجاز برامج اجتماعية واسعة النطاق .

ويوجد مثال لذلك فى محاكم هذه البلاد . فالمحاكم العليا فى ولايات كثيرة تعد الآن سابقة أو متقدمة على محكمة الولايات المتحدة العليا فى أمور كثيرة . ولم يكن هذا هو الشأن على الدوام . فتحت رئاسة كبير القضاة إيرل وارين ، الذى كان الرئيس ايزنهاور قد عينه فى سنة ١٩٥٣ ، كانت المحكمة العليا شديدة التجديد . وقد تقاعد وارين فى سنة ١٩٦٩ ، وجاءت تعيينات نيكسون بحيث غرت طابع المحكمة ، فرفضت فى كثير من القضايا الاتهامات التحررى الذى كان بارزاً جداً قبل ذلك . وبسبب هذا نجد محاكم ولايات كثيرة — بما فى ذلك ألاسكا وهاواى ومين متشيجان وداكوتا الجنوبية — تظهر نزعة تجديدية فى موضوعات معينة بحيث تفوقت فى هذا على المحكمة العليا الحالية . أما المحكمة العليا لولاية كاليفورنيا فالواقع أنها منذ أمد طويل تعد — فى نظر كثير من فقهاء القانون — سابقة فى التجديد للمحكمة القومية بكثير ، فى أحكام عديدة ، مثل قرارها بمنع عقوبة الإعدام . وقررت هى ومحكمة نيوجيرسى أن الضرائب على الممتلكات — فى ضوء دستورى الولايتين — وسيلة غير عادلة لتمويل المدارس العامة ، مع أن محكمة الولايات المتحدة العليا تواصل رفض مثل هذه المطالب القائمة على أساس الدستور القومى .

وكذلك كانت ولايات كثيرة أسبق من الحكومة القومية أيضاً من وجوه أخرى . فولايات مثل مينيسوتا وكولورادو أصدرت تشريعاً يؤكد الحقوق المدنية للأقليات العنصرية قبل مدة طويلة من صدور أول تشريع هام فيدرالى للحقوق المدنية سنة

١٩٦٤ . ومسمحت ولاية وايومنغ للنساء بحق التصويت قبل التعديل التاسع عشر بثلاثين سنة . وتوجد اليوم خلافات بين الحكومة القومية وحكومات الولايات التي ترغب في جعل مستويات معينة للصحة والأمان أعلى مما تتطلبه واشنطن . فمثلاً حاولت الحكومة الفيدرالية أن تمنع الولايات من المطالبة باشتراطات أمان لمولدات الطاقة النووية أشد صرامة وتدقيقاً من تلك التي تشترطها لجنة تنظيم الطاقة النووية (وكانت تسمى من قبل لجنة الطاقة الذرية) لأن مقاييس هذه اللجنة كانت هدفاً لانتقاد بعض الولايات والعلماء البارزين الذين اعتبروها متهاونة تهاوناً خطراً . . وقد حدث موقف باركانساس في سنة ١٩٨٠ يدل بوضوح على أن الحكومة الفيدرالية يمكن أن تتراخى في أمور متعلقة بالصحة العامة والسلامة العامة . فقد أصدرت إدارة الصحة بهذه الولاية أمراً يجرم على محطة نووية لتوليد الطاقة إطلاق الغاز المشع في الجو ، على النحو الذي طلب مسئولو هذه المحطة الموافقة عليه . وتعدى هؤلاء المسئولون أمر وكالة الولاية وأطلقوا للمادة المشعة . وكان التبرير أهم في حماية الإرشادات الفيدرالية التي تبيح هذا الإطلاق . وتدخلت الوكالات الفيدرالية أيضاً لمنع بعض الولايات من أن تفرض بالإجبار قيوداً على الضوضاء في المطارات التي تتجاوز المستويات الفيدرالية ، أو من أن تحتم أن تكون أغذية الماهجر والسجق الساخن من نوعيات أعلى من التي تشترطها الحكومة الفيدرالية (التي تسمح بأن تكون معظم مكونات هذه الأطعمة من الدهن والماء) . ومن السهل إيراد أمثلة محققة لإكراه الحكومة الفيدرالية للولايات المتصلة في تشدها على السواحل في سياساتها والانقياد لدستور الولايات المتحدة . ومن السهل أيضاً غض النظر عن أمثلة أخرى كانت فيها الولايات متقدمة على الحكومة الفيدرالية ، التي أخرت في بعض الأوقات تطوير السياسات التقدمية داخل الولايات .

وقد اتهم النظام الفيدرالي بأنه مرتبك وغير فعال . وهذا صحيح . ولكنه ليس بالضرورة ضاراً . فالحكومة المرفقة في فاعليتها يمكن أن تكون خطرة . ولئن كان الإفراط في عدم الفاعلية من الممكن أن يخلق مشكلات اجتماعية وسياسية رهيبية ، فذلك أيضاً ما يمكن أن يسببه الإسراف في الفاعلية أو الكفاءة . فالفيدرالية وسيلة أخرى لفصل السلطات الحكومية بحيث لا تكون كلها في مكان واحد . ومن المحتمل — كما يعتقد أنصار الفيدرالية — أن ارتباطات الفيدرالية يمكن أن تجعل من الصعب على قائد سياسي ينوى أن ينتهك القيود الدستورية على سلطته أن يحصل على سيطرة استبدادية (دكتاتورية) . وصحيح أيضاً — كما يقول النقاد — أن الفيدرالية تمنح إلى

تعطيل برامج اجتماعية كثيرة تدعو الحاجة إليها بسبب النزاعات حول من يفعل ماذا .

وبعض مؤيدي الفيدرالية يؤكدون أنها تساعد على جعل إدارة البرامج أقرب إلى الشعب لأن معظم البرامج الفيدرالية تدار عن طريق الولايات . وهذا يتفق مع وجهات نظر المنظرين الديمقراطيين الأوائل ، الذين كانوا يعتقدون أن الشعب خليق بأن يكون أكثر اهتماماً بالحكومات المحلية وحكومات الولايات ، وأن يكون أقدر على تعقب أنشطتها . ولسبب ما لم يثبت أن هذا صحيح ، ذلك أن ارتفاع نسبة الفساد والرشوة في كثير من حكومات الولايات والحكومات المحلية يؤكد الافتقار العام للاهتمام بها ، مثلما ثبت أن التصويت عندما تكون قضايا قومية في كفة الميزان — ولاسيما انتخابات الرئاسة — يجتذب عادة نسبة من الناخبين أعلى بكثير مما تجتذبه الانتخابات الأخرى . ومن المشكوك فيه أن يكون المواطن العادي أفضل إطلاعاً وأوفر معلومات بشأن برنامج محلي أو برنامج خاص بالولاية ، منه بشأن برنامج تديره واشنطن مباشرة .

ومن المزايا القيمة للفيدرالية أنه بوسعها أن تمد بالخبرة السياسية على مستوى الولاية أو الوحدة المحلية القادة القوميين في المستقبل كما يمكنها أن تسمح للولايات بتجريب وتقييم بعض البرامج قبل أن تتبناها الولايات الأخرى أو الأمة بأسرها . فعندما تبنت الحكومة القومية الضمان الاجتماعي بقانون في سنة ١٩٣٥ على سبيل المثال تضمن هذا القانون بنداً لمساعدة كبار السن لمعاونة الولايات على صرف معاشات للمسنين من المحتاجين لهذه المساعدة ، وكانت ولاية ويسكونسن قد شرعت في صرف هذه المعاشات قبل ذلك بعشرات السنين قبل أن تتبعها في ذلك عدة ولايات أخرى ، وبذلك قدمت الخبرة التي انتفع المخططون الفيدراليون بها واعتمدوا عليها .

وأهم وأبرز مزايا الفيدرالية أنها يمكن أن تكيف المتطلبات الحكومية بالظروف المحلية أو الخاصة بالمناطق . ويصدق هذا بخاصة في الأقطار التي فيها تجمعات عنصرية أو لغوية أو دينية متمركزة في مناطق محددة . وعلى وجه الإجمال لا توجد في الولايات المتحدة تجمعات موزعة حسب المناطق من هذا النوع (وإن كان من الممكن أن تبرز مناطق تغلب عليها تجمعات تتكلم الأسبانية) ، ولكن هناك اختلافات ثقافية جوهريّة بين مناطق قامت أساساً على أسس عنصرية أو غير ذلك من الفوارق . فتكساس مثلاً مختلفة جداً عن فرمونت . ويبدو أيضاً أن الفيدرالية لها بعض المزايا بسبب ضخامة حجم الأمة ، الأمر الذي يجعل نوعاً من التقسيمات الإدارية يكاد يكون ضرورياً .

وينبغي أن يكون واضحاً أن النظام الفيدرالى الأمريكى نما وتطور إلى حد أنه يصعب على مؤسسيه أن يتعرفوا عليه . وكانت عملية هذا التطور طويلة ، ولم يحدث تطور ضخم مفاجئ إلا مرة واحدة مأسوية ، هى الحرب الأهلية . ومن المتوقع أن نظاماً أريد له أن يكون متجديداً أو ابتكاراً ، وكان نتيجة لحل وسط (عمل) خليك بأن يتغير تغيراً كبيراً . لا فى الأمة التى اكتسبت الخبرة به فحسب ، بل لتغير ظروف الحياة بمرور الزمن . والظاهر أن من صاغوا الدستور توقعوا ذلك فصاغوا النصوص الخاصة بالنظام الفيدرالى فى تلك الوثيقة فى ألفاظ عامة جداً ، سمحت بتشجيع التغيير . ومع أن النظام توسع ونضج ، إلا أنه ظل فيدرالياً حقاً . فثمة حكومات قوية للولايات لا تستطيع الحكومة القومية القضاء عليها ، وتحفظ الولايات بسلطات آمنة من تدخل الحكومة القومية ، وكذلك لا يمكن لحكومات الولايات أن تقضى على الحكومة القومية ، ولا أن تجور على سلطاتها . وفى البداية أكدت بعض الولايات حقها فى « إبطال » سلطان القوانين الفيدرالية داخل أراضيها ، أو استخدام سلطة الولاية لحماية المواطنين من الحكومة الفيدرالية . ولم يحدث قط قبول قانونى لهذه المعتقدات ، وقضت عليها الحرب الأهلية تماماً . ومن المؤكد أن بعض الولايات الجنوبية بعثتها من قبرا بعد أن حرمت المحكمة العليا التمييز العنصرى فى المدارس ، ولكن ذلك كان مجرد تظاهر بالقوة من جانب نفر ضئيل من موظفى الولايات .

وما كل أمة يقال على الورق أنها فيدرالية تنطبق عليها المعايير المذكورة آنفاً . وهناك دول فيدرالية كثيرة فى العالم إلى جانب الولايات المتحدة ، مثل كندا ، وأستراليا ، وسويسرا ، ونيجيريا ، وجمهورية ألمانيا الفيدرالية (ألمانيا الغربية) ، وإن كانت الولايات المتحدة تتفوق عليها جميعاً من حيث اتساع فيدراليتها ، ولاسيما من حيث تمتعها بنظام قضائى فيدرالى حقيقى . وهناك أمم أخرى ذات بنية فيدرالية ولكنها ليست فيدرالية حقيقية من حيث الممارسة . فالبرازيل مثلاً تقلبت — طبقاً للحكومة التى تملك السلطة — بين الدولة الفيدرالية ، وبين الدولة التى تمحو حكومتها القومية معظم — إن لم يكن كل — السلطة من الولايات . ومع هذا تبدل ببنيتها الرسمية مماثلة لبنية الولايات المتحدة . والاتحاد السوفيتى حالة أخرى مثيرة للاهتمام . فكل جمهورية أساسية يضمن لها الدستور السوفيتى استقلالاً ذاتياً ، ولكن الدستور يبيح للحكومة المركزية أن تحتفظ بإشراف محكم ، لدرجة أنها هى التى تقر موازنات الوحدات الأساسية . ولهذا فإنه ورغم أن البنية ذات تصميم فيدرالى حقيقى ، ورغم أن الكثير من البنود الدستورية والقانونية

الرسمية تحفظ في الظاهر بالبنية الفيدرالية ، إلا أن النظام السوفيتي في كثير من جوانبه يعمل وكأنه يكاد يكون حكومة موحدة .

نمو السلطة القومية

في السنوات الباكورة لنشأة الأمة نجم خلاف كبير في الرأي بين أنصار البنية الصارمة للدستور — وهم أولئك الذين اعتقدوا أن سلطات الحكومة القومية كانت محدودة بتلك السلطات التي خصصها الدستور بالنص — وبين أنصار البنية المرنة للدستور — وهم الذين ذهبوا إلى أن الدستور نفسه « يتضمن » سلطات معينة يمكن استنتاجها من السلطات المنصوص عليها . وكان أنصار البنية الصارمة أو الجامدة بزعامة جيفرسون يصرون على أنه من الخطورة بمكان قبول التفسيرات المستنبطة التي كان يقدمها باستمرار أنصار البنية المرنة بزعامة هاملتون .

وقد تفجر النقاش واحتدم بكل عنفوانه عندما اقترح هاملتون — بوصفه سكرتير (وزير) الخزانة — أن تصدر الحكومة القومية قراراً بإنشاء بنك قومي . وفي سنة ١٧٩١ طلب الرئيس واشنطن من جيفرسون — وزيره للشئون الخارجية — أن يعد مذكرة برأيه في دستورية إنشاء هذا البنك المقترح . وراى جيفرسون أنه لا وجود في أى موضع من الدستور لما يجول للحكومة القومية إصدار مثل هذا العهد أو الترخيص به ، وأن إصداره من شأنه أن يوسع سلطاتها إلى أكثر مما قصده الدستور . وأصر على أن الحكومة مقيدة بتلك السلطات المحددة بالنص في الدستور . ورداً عليه ، أعد هاملتون وثيقة محكمة الاستدلال تبرر الاعتقاد بوجود « سلطات ضمنية » ، وقال إن أى سلطة تضمنها الدستور كانت موجهة صوب غاية ، وأن أى وسيلة من الوسائل التي تفضى إلى هذه الغاية — ما لم ينص الدستور صراحة على تحريمها — فهي مباحة أيضاً وقبل واشنطن حجة هاملتون . ولما أقر الكونجرس إنشاء البنك ، وقع واشنطن القانون وأصدره .

ومع أن الحكومة القومية أنشأت بنكاً ، إلا أن الخلاف في الرأي على صرامة بنية الدستور في مقابل مرونته استمر ، ولكن جيفرسون ، عندما صار رئيساً ، استخدم نظرية « السلطات الضمنية » لتبرير أمور من قبيل إلحاق أراضى لويزيانا في سنة ١٨٠٣ وحظر التجارة الخارجية في سنة ١٨٠٧ . وكلما ثار أى شك في الحصيلة النهائية للخلاف تولت المحكمة العليا حسم الأمر ، وصدرت عدة أحكام بنفوذ كبير للقضاة العظيم جون

مارشال قوت سلطات الحكومة القومية وشجعت الاتجاهات القومية . وقد ورد تعبير المحكمة الكلاسيكي عن تفضيلها للرأى هاملتون في سنة ١٨١٩ في دعوى « ملك كولوخ ضد ميريلند » ، فكتب كبير القضاة ما يقطع بأن الحكومة وإن كانت مقيدة السلطات بصرامة ، إلا أنه مادام هدف تصرفها دستورياً فجميع الوسائل المؤدية إلى هذه الغاية ، مادامت متفقة ومتجانسة مع هذه الغاية ، فهي غير ممنوعة دستورياً ، وهى بالتالى دستورية . وهذا القرار الفاصل الذى أنكر على ولاية ميريلند سلطة تحصيل ضريبة من فرع بنك الولايات المتحدة ، صار تتيباً راسخاً للقانون الدستورى الأمريكى .

وكانت الحرب الأهلية هى التى قضت نهائياً على معظم المسائل المتعلقة بالسيادة القومية . ويعلن الدستور بوضوح فى المادة السادسة أن المعاهدات والقوانين الفيدرالية ، مادامت متوافقة مع الدستور ، فهى القانون الأعلى للبلاد . وهى لذلك ملزمة لقضاة الولايات . وقبل الحرب الأهلية كان البعض ينادون بحق الانفصال كإجراء تلجأ إليه أى ولاية تعارض السياسة القومية ، بيد أن الحرب الأهلية حسمت القضية عملياً ، ثم حسمتها المحكمة العليا بعد ذلك قانونياً . والتعديل الرابع عشر - الذى أعقب الحرب - قدم الأساس للمواطنة القومية وقوى سلطة القضاء فى مراجعة قرارات وتصرفات الولايات كى تفرض الانقياد للسياسة القومية . وظلت المحاكم سنوات تقصر تفسيراتها للتعديل الرابع عشر فى حدود معينة ، وتقلل من تأثيرها على الولايات ، ولكنها فى عشرات السنين القليلة الأخيرة صارت الأحكام أداة للإصرار القومى على نظام للحقوق والحريات المدنية للأمريكيين كافة بصرف النظر عن سياسة الولاية .

وفى نهاية القرن التاسع عشر نظر المصلحون إلى الحكومة المركزية على أنها حليفهم فى السيطرة على المصالح الاجتماعية الهدامة ، من قبيل احتكارات الصناعة الكبيرة ومحطات النقل ، وخولوها سلطات تنظيمية جديدة . وقد شدد الكساد الكبير فى الثلاثينات من هذا القرن السلطة القومية بآ أنزله بالأمة من مصاعب هائلة لا تستطيع إلا الحكومة القومية أن تعالجها بقوة كافية . وبعد الكساد الكبير بأمد قصير جداً نشبت الحرب العالمية الثانية ، التى اقتضت مزيداً من السلطة القومية . وفى السنوات التى تلت هذه الحرب استمرت حالة الحرب بسبب توترات الحرب الباردة ، ومطالب الزعامة العالمية ، وبخاوف الكثيرين من أن تصير أمريكا ضعيفة فى أى وقت . فإ من أمة فى الزمن الحديث يمكن أن تخوض حرباً كبرى من غير أن تخصص قدراً هائلاً من الوقت والطاقة لهذه الحرب على مستوى قومى . ومطالب الحرب والدفاع فى عالم يخاف الحرب هى أعظم

القوى التي تشد أزر الاتجاهات القومية . ومن يناصرون تقليل سلطة الحكومة الفيدرالية وزيادة القوات العسكرية في الوقت نفسه إنما يطلبون المستحيل . فالعسكرية وشئون الدفاع جانب كبير من جوانب الحكومة . ولقد كانت المركزية التي استحدثتها الكساد الكبير عظيمة الحجم ، ولكن المركزية التي سببتها الحرب العالمية الثانية والسياسات العسكرية في سنوات ما بعد الحرب ، بما في ذلك كوريا وفيتنام ، جعلت الاتجاهات المركزية بسبب الكساد الكبير تبدو هزيلة إلى حد التفاهة بالقياس إلى ما صرنا إليه لأسباب عسكرية .

والقوى السياسية - بطبيعة الحال - ليست القوى الوحيدة التي شجعت الاتجاهات صوب المركزية في هذا البلد . فالقوى التكنولوجية تتجاوز كثيراً الرقابة أو السيطرة الديمقراطية ، وقد قامت أيضاً بدورها ، فالسيارة (مع وجود نظام الطرق الكبرى بين الولايات) والحاسب الإلكتروني - على سبيل المثال - الضيق لا الحصر - أحدثا ثورة في حياتنا وفي طابع الأمة بدون أى تخطيط مسبق على الإطلاق . والتطورات في وسائل الاتصال : من تليفون وسينما وإذاعة وتلفزيون قوت أيضاً الاتجاهات المركزية بتضييق الفروق بين المناطق وأحلت محلها شبكة غير مرئية من الخبرة المشتركة والمتزايدة .

وقد تعالت في الفترة الأخيرة صيحات بإعادة شيء من السلطة والمسئولية إلى الولايات ، وكبح الاتجاهات المركزية القومية . وحتى في السنوات القليلة الماضية كانت معظم هذه الاتهامات مجرد ذرائع واهية أمام تبريرات العنصرية أو محاولات لتبرير مواقف قائمة على أساس المصالح الأنانية . أما الآن فكثيرون ممن كانوا من قبل يدافعون عن تقوية سلطات الحكومة القومية انتهوا إلى القول بأن الحكومة التي لديها ما يكفي من القوة لتحقيق أهدافها يمكن أيضاً أن تكون ذات قوة كافية للعمل ضد هذه الأهداف وتصبح استبدادية قمعية . والزمن وحده هو الذي سيقرر هل المخاوف من الحكومة الكبرى لها ما يبررها ، وهل تغيير الاتجاه ممكن أم لا . وفي معظم الأحيان - على حد قول و. هـ. أودن : « لن يقول الزمن سوى : ألم أقل لكم هذا من قبل » .

نمو القومية

وفي الأصل لم يكن الأمريكيون البيض إلا أوروبيين انتقلوا إلى أمريكا ، جالين معهم مثلاً عليا ورؤية وممارسات أوروبية ، عدلوا فيها لتكون متفاوتة الملاءمة للبيئة

البدائية الجديدة . وما أن حان زمن الثورة حتى حدث تغير ، فلم يعد الأمريكيون يمثلون محليين لمجتمعات وثقافات أخرى ، بل نيا لديهم وعى قومى قوى وثقافة مزدهرة خاصة بهم . وليس من الممكن أن نحدد عند أى نقطة من التاريخ صار الأمريكيون واعين بأنفسهم من حيث هم أمريكيون . ولكن عوامل كثيرة أسهمت بوضوح فى تنمية طابع أمريكى خاص .

وعند ختام الثورة ، وجه « كريفكير » المهاجر الفرنسى إلى أمريكا سؤالاً فى كتابه « خطابات من مزارع أمريكى » : « من هو إذن هذا الأمريكى ؟ هذا الإنسان الجديد ؟ » وأجاب بأن كل شىء هنا قد حول من كانوا أوروبيين إلى شىء جديد ، فإذا إنسان جديد أوسيكولوجية جديدة مختلفة عن سيكولوجية الأوروبي . فالأمريكيون لديهم قدرة أعظم بكثير على الحركة ، اجتماعياً وجغرافياً معاً . فالأمريكيون أقل ارتباطاً بجدورهم فى التربة من نظرائهم الأوروبيين ، ولكن ذلك لا يقلل من أن لهم دوراً أكثر فاعلية فى المجتمع . فقد تصوروا — وهم فى بلاد متشعبة بالنظرية الديمقراطية — أن الأمة والحكومة ملك لهم وتنتمى إليهم .

ومن المفارقات ، أن هذه الحركة الأمريكية والافتقار إلى الجذور — فهم إلى حد ما شعب قطع صلاته بالماضى واقطع لنفسه عالماً جديداً فى نصف الكرة الغربى — شجعت نمو نوع خاص من القومية . وفى سنة ١٨٩٣ قرأ المؤرخ فردريك جاكسون تيرنر بحثاً بعنوان : « أهمية الحدود فى التاريخ الأمريكى » فى اجتماع للمؤرخين فى شيكاغو ، وانجذمت « رسالة تيرنر عن الحدود » إلى تفسير نمو الطابع الأمريكى بأن عزاه إلى وجود حدود تدعو الأمريكيين باستمرار للتحرك من المدن الأمريكية نحو الغرب الأمريكى . وانتهى إلى أن الحركة صوب الغرب مع ما صاحبها من خبرات البرارى هى التى نمت السمات الأمريكية من اعتقاد على النفس وديمقراطية .

ونظرية تيرنر غير كافية لهذا التفسير من وجوه كثيرة ، فهى تتجاهل كيف كان الأمريكيون — وما زالوا — مرتبطين ببقية العالم . ولكن مما تجدر ملاحظته أنها مست على الفور وترأ حساساً ووجدت استجابة فى قلوب الأمريكيين ، حتى لقد بدت لفترة من الزمن تفسيراً كاملاً ، لأنها قالت للأمريكيين ان المؤرخين استنتجوا ما عرفوه هم طول الوقت بالغريزة ، وأنهم شعب فريد فى نوعه ، وأنهم منفصلون عن المؤسسات الأوروبية العتيقة الفاسدة ، وأن بمقدورهم أن يشقوا طريقهم الخاص فى العالم . وقد شقوا فعلاً طريقهم الخاص . فاكسحوا عبر قارتهم ، واستأصلوا فى زحفهم الهنود الحمر استئصالاً

فعلياً ، واستولوا أو اشتروا أو تفاوضوا على شراء مساحة شاسعة من الأرض كانت مملوكة لسواهم ، ابتداء من فلوريدا ، وعبر المنطقة الداخلية الهائلة من صفقة لويزيانا ، حتى وصلوا إلى شاطئ المحيط الهادى ، مستولين على تكساس والأراضي الفاحلة في الجنوب الغربى وهم ماضون في طريقهم . بل إن المحيط نفسه لم يوقف زحفهم الذى واصلوه ليستولوا على أقاصى الأرض في الاسكا وهاواى . وحينما ذهب الأمريكيون حملوا معهم تقاليدهم ومؤسستهم ، ناحيتين ولايات جديدة من كل تلك الأراضي .

وقد أطلق على هذه الحركة لاقتناء أرض جديدة وإدماجها في إمبراطورية أمريكية جديدة اسم « القدر الحتمى » . فقد اعتقد جميع الأمريكيين — من أعلى مراتب الزعماء الحكوميين الأمريكيين إلى المواطن العادى أن قدر أمريكا أن تبتلع القارة ، وأن تحمل « التنوير » إلى الشعوب « الأقل شأناً » ، وأن تنشر فوائد الحضارة الأمريكية ، وأن توسع « الاتحاد » . وقبل نهاية القرن التاسع عشر كانت الولايات المتحدة قد امتدت من المحيط الأطلنطى إلى المحيط الهادى ، وراحت تتطلع إلى الغرب والجنوب بحثاً عن عوالم تنزوها .

وقد انتهى « القدر الحتمى » بشكله الكلاسيكى عند شواطئ المحيط الهادى . ولكن العطش إلى التوسع لم يمحى . فعادت الدفعة التى أشعلت هذا التعطش في منتصف القرن التاسع عشر إلى الاندلاع في التسعينات منه ، لتستمر في القرن العشرين على صورة إمبريالية صافرة . فنجحت الولايات المتحدة بسبب قويتها الشديدة وثروتها ومواردها الهائلة في إضافة هاواى ، والاستيلاء على الفلبين ، وانتزاع كوبا من الأسبان وتحويلها لفترة من الوقت إلى ملكية أمريكية فعلية ، وتدخلت (بالاشتراك مع بلدان أخرى) في سيادة الصين وشئونها الداخلية ، وتمسكت بحقها في الهيمنة البوليسية على أساليب وأعراف شعوب أمريكا اللاتينية .

وغدت القومية إحدى القوى الكبرى في شئون العالم ، فبرزت هذه النزعة القومية في كثير من الأحيان كل ما عداها ، بما في ذلك الطبقة الاجتماعية ، والسلالة ، والاعتبارات الاقتصادية والسياسية . والظاهر أنه من سمات العالم الحديث أن جميع الشعوب وحكوماتها صارت عميقة النزوع للقومية ، ولاسيما الدول الجديدة . وطالما نادى الماركسيون بأن مصالح الطبقات العاملة خليقة بأن تقود العمال في مختلف الأمم إلى الاتحاد ضد الرأسمالين . والواقع أن قوى القومية صارت من القوة بحيث وجد تيار

سياسى عبر الأمم في منتهى الصغر ، فيها عدا الاتحادات الشركات الكبرى المتعددة الجنسيات . وحتى ما يسمى بحروب التحرير الوطنى تتجه إلى أن تكون حركات قومية شديدة الشعور بذاتيتها . ولئن كان انقراض شعلة الحركات الإسلامية الراهنة يبدو استثناء من هذه القاعدة ، إلا أن هذه الحامية الإسلامية نفسها ضرب من القومية ذات الثقافة الدينية تمحورت حول الدول التى يراها المجاهدون الإسلاميون مصطنعة . فالثورة الإيرانية التى طوحت بالشاه كانت مدفوعة فى وضوح بالنزعة الأصولية الإسلامية وعصمة تعاليمها ، ولكن من الواضح كذلك أن هؤلاء الثوار مدفوعون باعتبارات قومية أيضاً . فاحتكاكاتهم المستمرة بجارتهم المسلمة العراق تدل على أن القومية قوة عارمة حتى داخل نطاق العالم الإسلامى الراهن ، كما هو الشأن أيضاً بالنسبة لعداء إيران لمصر . ولا يكاد شىء يجاوز فى قوميته احتجاج الدبلوماسيين الأمريكين ، فقد كان ذلك أسلوبياً غير عقلانى كى يثبتوا للعالم – ولأنفسهم أيضاً – أنه لا بد أن يُعمل لامتهم حساب . ولا يكاد ذلك يعد تصرفاً دينياً .

وقد نمت القومية المكثفة بالولايات المتحدة فى وقت مبكر . ويبدو أن هذا راجع – جزئياً – إلى رد فعل للمؤسسات الأوروبية التى تدفق منها كثير من المستوطنين الأمريكين الأوائل . وعلى امتداد التاريخ اتخذت هذه القومية أشكالاً متنوعة ، وأدت إلى طائفة من أروع أعمال السخاء الدولى فى تاريخ العالم ، مثل مشروع مارشال ، الذى أعان على إعادة بناء أوروبا بعد أن خربتها الحرب ، كما أدت إلى أنواع من الأعمال اللاعقلية – فى بعض الأحيان – مثل ما صاحب فترة المكارثية من تطرف فى الخمسينات ، ووضع الأمريكين المنحدرين من السلالة اليابانية فى معسكرات الاعتقال أثناء الحرب العالمية الثانية ، وغارات بالمر فى عهد ما بعد الحرب العالمية الأولى . والقومية الأمريكية ، فى أحسن أحوالها وأقربها عكست مواطن القوة والضعف فى الأمة . كما عكست أكثر من هذا طاقة أمريكا بطريقة بالغة الشدة .

ولدى الأمريكين الكثير من دواعى الزهو . فالفكر السياسى الأمريكى كان قوة تنوير فى جميع أرجاء العالم على امتداد مائتى سنة . وإنجازات الاقتصاد الأمريكية قد تكون أشد ما عرفه العالم بهراً على مر العصور . ولكن الزهو الأمريكى يمكن أن يؤدى إلى تناقضات ، من قبيل ما أشار إليه وأبرزه « مارك توين » وغيره من ناقدى الإمبريالية الأمريكية بالفيلين فى أوائل القرن العشرين . إذ كيف يتسنى لأمة ديمقراطية أن تتمتع بمثل علواً للديمقراطية فى داخل وطنها وتلدوسها بالأقدام فى خارجه ؟ أتى وسع

الديمقراطية أن تتوقف (كما هو مفروض في السياسة وإن كانت قلما تفعل هذا) عند حافة الماء ؟

لقد أدى الزهو أو الكبرياء بالأمة إلى ألوان من التطرف العسكرى ، مثل قيام الحرب في جنوب شرق آسيا ، وهي أطول حرب في التاريخ الأمريكى مع أنها لم تعلن قط . وإنها حقيقة في معظم الأحيان أن الحرب لا تتفق والديمقراطية الدستورية . فالديمقراطية تركز على النقاش الصريح ، أما الحرب فتتطلب السرية والتكتم . الديمقراطية تزدهر بالشقاق والاختلاف ، والحرب تقمع كل رأى لا يتفق مع حسم الصراع . والديمقراطية قائمة على حل المشكلات بالعقل ، أما الحرب فقائمة على حلها بالقوة والعنف ، فهي أكبر هدم ممكن للقانون والنظام . والديمقراطية تجعل القيمة كلها للفرد ، والحرب تخضع الفرد لحكم استبدادى صارم . ومن سوء الطالع أن نفس هذه القومية القائمة على النظرية الديمقراطية والماضى الأمريكى يمكن — إذا لم تكبح — أن تؤدي إلى عين المواقف المدمرة غاية التدمير للمؤسسات التي أثمرت الزهو الوطنى أو القومى .

وأبرز سمات الطابع الأمريكى اثنتان هما الإحساس أو الشعور بالرسالة ، والاعتقاد بأنه ما من شيء يتجاوز تحقيقه قدرة الأمة الأمريكية . وقد وجهت الحرب العالمية الأولى ضربة إلى كلتا هاتين السميتين ، فقد ذهب الأمريكيون إلى الحرب بأهداف مثالية عالية ، وكانوا يبنون « صنع عالم مأمون للديمقراطية » . ولكن بدلاً من هذا حدث قمع في داخل الوطن ، وصدر قانون الشغب الذى يحرم نقد الحكومة ، مما أدى إلى إلغاء المثات في غياب السجون . وحدث تبديد للوهم وخيبة أمل بتسويات ما بعد الحرب في الخارج ، عندما حارب المنتصرون في سبيل المنفعة القومية على حساب المبادئ الديمقراطية . وكانت نتيجة المثالية السامية وما أعقبها من تبديد الوهم أن صار الأمريكيون السذج ميالين لتقبل وجهات نظر بالغة التبسيط ، بحيث فشلوا في فهم مغزى أحداث العالم .

وعندئذ استدارت أمريكا ملتفتة إلى الداخل ، ويرمز إلى هذا رفض مجلس الشيوخ الموافقة على طلب الرئيس ويلسن الانضمام إلى عصبة الأمم . بل جسدت الحكومة في صلب القانون النظرية العنصرية التي شجعت الامبريالية من قبل ، وبنيت تشريعاً يقيد الهجرة استبعد بصورة فعالة من ينتمون إلى سلالات معينة ، وقيدت هجرة السلالات الأخرى . وفي الداخل لم تبد الحكومة تحركاً لإلغاء أو تقليل التمييز أو الاضطهاد

العصرى وما إلى ذلك من السياسات العنصرية ، بل الأغلب في الواقع أنها شجعتها . وردت الحرب العالمية الثانية - إلى حد ما - للأمريكيين الثقة بالنفس وأتاحت لهم أن يشيروا بفخر إلى انتصاراتهم الصناعية والتكنولوجية الباهرة ، ولكن مقابلاً ذلك من تطور الحرب الباردة وإصرار أمريكا على أن الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي وحدهما هما « زعيمتا العالم » ، تسبب في تبديد آخر اللوهم أو خيبة أمل . فوجهة النظر المسرفة في التبسيط التي افترضت أن الأمم الأخرى يجب أن تقبل زعامة قوة أوقوتين عظميين عكست الافتقار العام إلى الوعي لقوة الروح القومية أو الوطنية لدى أقطار أخرى غير الولايات المتحدة ، ولاسيما في المناطق التي تسمى بالنامية ، فروح القومية تجعلهم حريصين على توجيه سياستهم الخاصة للمستقبل مستقلين عن مراكز القوى العظمى . وامثال هذا الفشل في الفهم أسهم إلى حد كبير في إحداث تطورات مأسوية في جنوب شرق آسيا ، الأمر الذي نتج - إلى حد ما - عن الإفراط في القومية بصورة مبالغ فيها ، مما جعل بعض الزعماء الأمريكيين يسيئون تفسير المواقف في مناطق أخرى من العالم . والموقف الراهن في الشرق الأوسط - مثلاً - نتج جانب منه من إساءة فهم صناعات السياسة الأمريكية . وصار احتمال وقوع المأساة كبيراً .

مطالعات مقترحة

- Herbert Agar, *The Price of Power: America Since 1945*. Chicago: University of Chicago Press, 1957.*
- Stephen E. Ambrose, *Rise to Globalism: American Foreign Policy 1938-1976*. Baltimore: Penguin, 1976.*
- Yehoshua Arieli, *Individualism and Nationalism in American Ideology*. Baltimore: Penguin, 1966.*
- Jack Bass and Walter De Vries, *The Transformation of Southern Politics*. New York: Basic Books, 1976.
- Walter H. Bennett, *American Theories of Federalism*. University, Ala.: University of Alabama Press, 1964.
- Daniel Boorstin, *The Exploring Spirit: America and the World, Then and Now*. New York: Random House, 1976.*
- Leonard Dinnerstein, Roger L. Nichols, and David M. Reimers, *Natives and Strangers: Ethnic Groups and the Building of America*. New York: Oxford University Press, 1979.

- Ivo Duchacek. *Comparative Federalism: The Territorial Dimensions of Politics*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.*
- Valerie Earle, ed. *Federalism: Infinite Variety in Theory and Practice*. Itasca, Ill.: Peacock, 1968.*
- Daniel J. Elazar. *American Federalism: A View from the States*. 2nd ed. New York: Crowell, 1972.*
- Roy P. Fairfield, ed. *The Federalist Papers*. Garden City, N.Y.: Doubleday, 1961.
- Joel Garreau. *The Nine Nations of North America*. New York: Houghton Mifflin, 1980. A fascinating examination of the political and cultural subgroups on the map of North America, including Canada and Mexico.
- John A. Hague, ed. *American Character and Culture in a Changing World: Some Twentieth-Century Perspectives*. Westport, Conn.: Greenwood, 1979.
- John J. Harrigan. *Politics and Policy in States and Communities*. Boston: Little, Brown, 1980.
- Herbert Jacob and Kenneth N. Vines. *Politics in the American States*. Boston: Little, Brown, 1976.*
- Morris Janowitz. *The Last Half-century: Societal Change and Politics in America*. Chicago: University of Chicago Press, 1979. Major sociological analysis of the United States.
- Max Lerner. *America as a Civilization*. New York: Simon & Schuster, 1957.
- Jarol B. Manheim. *Déjà Vu: American Political Problems in Historical Perspective*. New York: St. Martin's Press, 1976.*
- Michael McGilfert, ed. *The Character of Americans*. Homewood, Ill.: Dorsey, 1964.*
- Frederick Merk. *Manifest Destiny and Mission in American History*. New York: Vintage, 1963.*
- David Nasaw. *Schooled to Order: A Social History of Public Schooling in the United States*. New York: Oxford University Press, 1979. An examination of the development of American political character through the schools.
- Richard Polenberg. *One Nation Divisible: Class, Race and Ethnicity in the United States since 1938*. New York: Viking, 1980.
- Michael D. Reagan. *The New Federalism*. New York: Oxford University Press, 1972.
- Max J. Skidmore. *American Political Thought*. New York: St. Martin's Press, 1978.*
- Anwar Syed. *The Political Theory of American Local Government*. New York: Random House, 1966.*
- Alexis de Tocqueville. *Democracy in America*. 2 vols. New York: Vintage, 1957.* A classic view of American democracy in the nineteenth century.
- M. J. C. Vile. *The Structure of American Federalism*. New York: Oxford University Press, 1961.
- Thomas C. Wheeler, ed. *Immigrant Experience: The Anguish of Becoming American*. Baltimore: Penguin, 1972.*
- Douglas Yates. *The Ungovernable City*. Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1978.*

* Available in paperback.

العملية التشريعية

الكونجرس : أهو فرع الشعب ؟

يبين حين وآخر يرسلون إلى الهيئة التشريعية شخصاً برزناً .

فرنك مك كيني هيو بارد

لا بد أن توجد في كل مجتمع طريقة ما لصياغة القواعد الأساسية التي تحكم العلاقات فيما بين أعضائه ، وفيما بين كل شخص والمجموعة ككل . وهذا ما يسمى في النظم السياسية الحديثة « العملية التشريعية » التي تتمثل ذروتها في « تمرير » أو « إقرار » القوانين على يد كيانات أو هيئات مخصصة لكي تقوم بصنع القواعد للجميع . وهذه العملية لا تنتج القواعد الضرورية لصيانة تماسك الجماعة فحسب ، بل تقدم أيضاً وسيلة ما لاتخاذ قرار جمعي عند تقرير أى سياسة أو خطة عامة . وذلك يكفل في الاسم الديمقراطية — من الناحية النظرية على الأقل — صوتاً للشعب في حكم الدولة .

ومع أن جميع النظم السياسية المعاصرة تقريباً تتضمن شكلاً ما من أشكال اتخاذ القرارات الجمعية ، وبعض المجتمعات البدائية تقوم فعلياً بالمشاركة الكلية في الحكم ، إلا أن القادة على امتداد التاريخ البشري كثيراً ما مارسوا سلطات مطلقة للحكم مع قليل جداً من المؤسسات الكابحة ، أو بدونها إطلاقاً . وتطور الهيئات التشريعية في العالم الغربي إنما هو — إلى حد كبير — ثمرة جهد متعمد لمنع حكم الفرد الواحد . وفي بعض المجتمعات قامت مجموعة أو مجلس من نوع ما بوظيفة تفسير التقاليد وصوغ قواعد جديدة للأجراء كي تواجه الظروف والأحوال المتغيرة . بيد أن هذه القواعد يبدو أن إسهامها في نمو الهيئات التشريعية أقل من تأثير جهود النبلاء لتقييد سلطة الملوك التعمسية ، ولتمثيل مصالحهم الخاصة في قرارات الدولة . فالعملية التشريعية كما نعرفها نحن برزت إلى الوجود تدريجاً ، وعملت على تنظيم الحياة السياسية وتمثيل الشعب بصورة جمعية ، من الناحية النظرية .

أنماط الهيئات التشريعية الديمقراطية

اتخذت الهيئة التشريعية في الأمم الغربية الديمقراطية صورتين سائدتين . وأغلبها هيئات تشريعية « برلمانية » : أى أن الهيئة التشريعية تختار الهيئة التنفيذية ، ولا وجود للفصل بين السلطات . فإذا نشب خلاف جدى بين الهيئة التنفيذية والبرلمان ، يحال الخلاف إلى الشعب بإجراء انتخابات جديدة تحدد هل تحتفظ القيادة السابقة بالسلطة أم تسلمها لحزب آخر . وتتميز هذه النظم بانضباط حزبي كبير أو مسئولية حزبية ، أى أن لدى الحزب وسيلة فعالة للسيطرة على أصوات أعضائه في البرلمان . وقد صمم هذا النظام بحيث يسمح للشعب بالمشاركة في تقرير الاتجاه الأساسى للسياسات أو الخطوط الحكومية ، وبحيث تقدم له في الوقت نفسه بعض الطمأنينة إلى أن الحكومة ستسير وفقاً للخطوط العريضة التى ينادى بها الحزب الفائز في الانتخابات .

والحكومات البرلمانية ثار غرس المبادئ التى تطورت في انجلترا على مر القرون . وهى عادة تقسيم الهيئة التنفيذية إلى قسمين : رئيس الدولة ورئيس الحكومة . ولكن هناك استثناءات (مثل الترتيبات الموجودة في بعض الدول الإفريقية الهينة) حيث يجمع شخص واحد بين الصفتين . أما في بريطانيا العظمى فالملك رأس الدولة . وفي الأمم البرلمانية غير الملكية يطلق عادة على رأس الدولة اسم « الرئيس » . ورأس الدولة يمارس أساساً وظائف احتفالية ، مثل منح الأوسمة والترتب التى تحددها له الحكومة ، واستقبال السفراء وكبار الزوار ، وفيما عدا هذا فكل تصرفاته رمزية . وبعض رؤساء الدول يتمتعون فعلاً بسلطات في أوقات الأزمات ، كما حدث في النزاعات الانتخابية بنيجيريا سنة ١٩٦٤ ، وفي الاضطرابات البرلمانية باستراليا سنة ١٩٧٥ ، وفي حالات عديدة بالهند . وكثير من رؤساء الدول من واجهم تعيين رئيس الوزراء رسمياً ، أو شغل منصب القائد الأعلى للقوات المسلحة . إلا أن السلطة الحقيقية في الحكومات البرلمانية بيد « رئيس الحكومة » الذى يسمى عادة « رئيس الوزراء » (أو الوزير الأول) وهو الذى يمارس حقيقة — بالاشتراك مع سائر الوزراء أو رؤساء المصالح أو الإدارات الذين يختارهم البرلمان من بين صفوفه — السلطة التنفيذية .

ويوجد النمط الأساسى الآخر من الهيئة التشريعية الديمقراطية في الولايات المتحدة ، وفي تلك الأقطار ذات « الشكل الرئاسى للحكومة » مثل المكسيك وغانا ونيجيريا . والمبدأ الجوهرى الذى يميز بين هذين الشكلين هو « فصل السلطات » .

فالمهية التشريعية تتخبط لفترة معينة ، ويتم انتخاب « الرئيس » بطريقة منفصلة ، لفترة معينة أيضاً . والانتخابات الكبرى لا يمكن أن تجرى بمواعيد غير منتظمة ، كما يحدث أحياناً في النظام البرلماني ، بل يجب ألا تجرى إلا في مواعيد محددة في دورات منظمة . واستقلال المهية التشريعية عن المهية التنفيذية معناه أنه من الممكن أن يختلفا في الرأي مدة طويلة من الزمن ، فإذا حدث هذا لم يقدم النظام أى وسيلة لاستشارة الشعب عن طريق إجراء انتخابات جديدة ، إلا بعد انتهاء المدة المحددة . وهذا هو السبب الذي يدعو كثيرين من علماء السياسة لكراهية فصل السلطات ، فهم يعتقدون أنه يمكن أن يؤدي إلى طريق مسدود أمام الحكومة ، وأن النظام البرلماني أكثر فاعلية منه . إلا أن فريقاً منهم يفضل الشكل الرئاسي لأنه أكثر تأسيساً للاستقرار . إذ أنه لا يسمح بتغيير سريع في الحكومات على نحو ما يحدث أحياناً في بعض النظم البرلمانية ، مثل فرنسا على عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة ، ومثل إيطاليا حالياً . ففي إيطاليا مثلاً جرى أكثر من ستة وثلاثين تغييراً في القيادة السياسية منذ الحرب العالمية الثانية .

وثمة شكل جديد من الحكومة يجمع بين المبدئين البرلماني والرئاسي ، متيحاً هيئة تنفيذية قوية ومستقلة مركبة على نظام متفاوت في تقيده بالتقاليد البرلمانية . ويمكن مشاهدة أنواع من هذا النظام الهجين في فرنسا في عهد الجمهورية الخامسة ، وفي جمهورية كوريا إلى عهد قريب . وكثير من أمم العالم الثالث ، مثل تنزانيا وزامبيا لها تجارب في مثل هذه النظم . ففي هذا الشكل من الحكومة يشغل الرئيس منصباً شبيهاً بمنصب أقوى الرؤساء في النظم الرئاسية . وفي الظاهر يقارب عمل الهيئات التشريعية هناك عمل الهيئات التشريعية في النظم البرلمانية ، ولكن أهميتها تميل إلى النقصان بسبب ما للسلطة التنفيذية من سلطة استقلالية . والواقع أن معظم هذه التجارب انتهت إلى انقلابات عسكرية أو إلى « إقصاء » تام للسلطة التشريعية .

المرعون : مندوبون أم وكلاء مفوضون ؟

ولما كانت المهية التشريعية هي الكيان الذي يقرر القواعد التي تسرى على المجتمع كله ، فهي تقوم بدور حيوي في جميع الديمقراطيات الليبرالية . ومع هذا ليس هناك اتفاق راسخ فيما يتعلق بالوظيفة الصحيحة للمشرعين ، مع أن المنظرين السياسيين كثيراً ما ركزوا عليهم وعلى دورهم من حيث هم ممثلون (نواب) للشعب . وفي أحد

المعسكرين المتقابلين نجد من يعتقدون أن أعضاء الهيئة التشريعية المنتخبة ديمقراطياً ينبغي ببساطة أن يعكسوا رغبات من اختاروهم ، ولذا يجب أن يبارسوا عملهم كمندوبين من الشعب إلى الهيئة النيابية . وفي المعسكر المقابل نجد وجهة النظر التي أقرن التعبير عنها المنظر المحافظ « آدموند بيرك » بعد انتخابه عضواً بمجلس العموم في سنة ١٧٧٤ ، فقد أكد أن الناخبين انتخبوه لعضوية البرلمان كي يمثل أفضل مصالح الأمة ، وأنه سيستخدم أقصى اجتهاد في الرأي بصرف النظر عن رغبات الشعب .

وهذه مسألة تتعلق إلى حد ما بوظيفة الدائرة الانتخابية ، وهل يمثل المشرعون منطقهم المحددة أم الأمة بأسرها ؟ أيتمثلون رغبات الناس أم «أفضل مصلحة » للناس ، عندما يتباين هذان الاعتباران ؟ أيجوز للمشرعين أن يتبعوا رأيهم فيما هو الأفضل إذا ما علموا أنه ضد رغبات الشعب ؟ وهل إذا صنعوا هذا يكونون أمناء ؟ ولا مناص من أن الإجابة تتوقف على تعريف الديمقراطية ويمكن أن تتأثر بنوع الحكومة التي تجري دراستها . فقد يقول المرء مثلاً إن تفسير النائب بأنه « مندوب » أقل ملاءمة للنظام البرلماني منه للنظام الرئاسي ، لأن لدى الشعب - نظرياً على الأقل - فرصاً أكثر لكبح عثليهم وعزل من يختلفون معهم . أما في النظام الرئاسي ففرصة الشعب قليلة في التعبير عن استيائهم فعلاً اللهم إلا في الانتخابات المحددة المواعيد ، ولذا ربما كان أنصار نظام « المندوبين » أقوى حجة . وفي الولايات المتحدة قلما تثار مناقشة شعبية حول هذه القضايا ، وتدل دراسات كثيرة على أن المشرعين يبدون اختلافات كثيرة فيما بينهم حول ما ينبغي أن يكون عليه نهج ممارستهم عملهم

إن الرأي القائل أن النواب ينبغي ألا يكونوا إلا مندوبين يبدو ببساطة رأياً غير واقعي ولا يصلح للتطبيق جدياً في دولة عصرية كبيرة . وقد أثبت كثيرون من الكتاب أن الشعب قلما يدري شيئاً عن التأثير الفعلي لنوابهم داخل الهيئة التشريعية ، وحتى من لهم بعض المعرفة بسجل مشرعيهم الاقتراعي ليس من المرجح أن يعرفوا أيتمثل هذا السجل مواقف هؤلاء المشرعين أم لا . فالمرشح ربما عمل على إضعاف مشروع قانون اقتراح لصالحه ، وربما نجح في قتل مشروع قانون قبل أن يصل إلى مرحلة الاقتراع عليه ، وربما صوّت ضد مشروع قانون كان حرياً أن يؤيده على أمل أن يعمل بعد ذلك على إقرار مشروع أقوى منه . والإمكانات لا حصر لها . و« إرادة الشعب » ربما كانت أصعب من هذا تأكيداً أو إثباتاً . فلم الاقتراع يمكن أن يقدم معلومات كثيرة جداً ، ولكنه بعيد عن الكمال ، (وكذلك استطلاعات الرأي) . وقد يكون يريد المشرع مؤشراً قوياً إلى

الطريقة التي يفكر بها الناس ، ولكنه قد لا يعكس أفكارهم بصورة كافية . فالأرجح أن الناس في أشد القضايا تعقيداً لا تتوافر لهم المعلومات الكافية لإبداء رأى ذى قيمة . وإذا كان هناك رأى عام قوى ، فهل يظل على حاله أم يتغير ؟ ومع أن « الرأى العام » — بالمعنى الشعبى — يمكن أن يوجد ، إلا أنه من المشكوك فيه أن يتمكن المشرعون من تعقبه والتشمس معه حتى لو حاولوا هذا .

ومن الناحية الأخرى ، إذا كان في مقدور المشرعين أن يتبينوا الرأى العام القائم ، فهل ينبغى لهم أن يتجاهلوه تماماً ؟ وإن فعلوا هذا ، أيتسنى للديمقراطية أن تبقى على قيد الحياة ؟ كثيرون يعتقدون أن المشرعين ينبغى أن يدلوا بأصواتهم طبقاً لضائرتهم ، وأنهم يجب أن يعملوا على تربية وتنوير الجمهور إذا كان رأيه — في نظرهم — خطأ . ومع هذا فقليلون جداً من المشرعين يمكن أن يتجاهلوا بلا مواربة الرأى العام في معظم الأحيان ، نظراً لحتمية اضطراره للاحتكام للجمهور عند إعادة الانتخاب .

وهذه المسألة — شأنها شأن مسائل سياسية كثيرة — لا يمكن أبداً الإجابة عنها إجابة كاملة . والنظام السياسى الأمريكى نظام يقوم على التوافق والحلول الوسطى ، وكثيراً ما يكون همه البحث عن أى إجراء ناجح عملياً . وأعضاء معظم الهيئات التشريعية المعاصرة يقومون بعملهم تحت شعارات أو أقنعة كثيرة . فيحاولون تمثيل مصالح دوائرهم الانتخابية ، ويحاولون استيحاء ضائرتهم ، وأيضاً يستجيبون للمصالح الخاصة . فأحياناً يعملون بهذه الطريقة ، وأحياناً أخرى بطريقة غيرها . ومشرعون كثيرون يبدو أنهم كثيراً ما يعملون كمندوبين لأن معتقداتهم تعكس معتقدات دوائرهم الانتخابية . ومن الواضح أن الناخبين يمكن أن يؤثروا على مشرعيهم إلى حد ما . ومن الواضح أيضاً أن المشرعين يمكن أن يمارسوا شيئاً من الاستقلال . وواضح كذلك أن النظام كله غير كامل ، فبعض القضايا قد يكون الأفضل حلها بأسلوب معين ، وشمة قضايا أخرى يصلح لها أسلوب آخر . وهكذا نجد التدبير القائم يعمل — وبصورة هزيلة في أحيان كثيرة — ولكنه يعمل على كل حال .

وظائف الهيئات التشريعية الأمريكية

من الجلى أن من صاغوا الدستور أرادوا للكونجرس أن يكون مركز النظام السياسى في الولايات المتحدة ، وأن يكون الفرع الذى له الصدارة بين فروع الحكومة . وفي

غضون القرن العشرين خسر الكونجرس أو سلم الكثير من سلطته لرئيس الجمهورية . وليست هذه ظاهرة تنفرد بها الولايات المتحدة أو الحكومة القومية ، بل ثمة اتجاهات مماثلة ظهرت في أمم ديمقراطية أخرى ، وجارية أيضاً في حكومات الولايات المتفرقة ، وإن كان هذا بدرجة أقل بسبب القيود الشديدة التي تميل دساتير هذه الولايات لفرضها على سلطات حكامها (محافظيها) وبسبب افتقار حاكم الولاية لأي سلطة في مجال الشؤون الخارجية .

وأياً كان نصيب هذه الظاهرة من الحسن أو سوءه ، فالمقبول عموماً أن القوى الدافعة الأساسية في الحكومات الأمريكية تنبعث من الفروع التنفيذية ، وأن الهيئات التشريعية ليس من المنتظر أن تغدو صاحبة المبادرة الفعالة في السياسة أو الخطة السياسية العامة . ومع أنه قد يوجد استثناءات في بعض حكومات الولايات ، ونسبة أكبر على المستويات المحلية ، — كما أشرنا من قبل — فكثيراً ما يختلف فيها نمط الحكومة عن التقاليد الأمريكية التي تزوج فيها الهيئة التشريعية في مجلسين ويسودها مبدأ فصل السلطات ، إلا أن كل المؤشرات تدل على أن الحكومة القومية ستظل تحت هيمنة الفرع التنفيذي ، برغم الإصلاحات التي نجمت وربما مستنجم أيضاً عن ووترجيت .

وليس معنى هذا أن الكونجرس سيكون ، أو كان « ختامة » (بصمجي) . فالكونجرس ، شأنه شأن معظم الهيئات التشريعية في الأمم الديمقراطية ، ينظر السياسات التي تقترحها السلطة التنفيذية ، وقد يقرها أو يرفضها أو ينفجها . وهو أيضاً حر تماماً في اقتراح سياسات من جانبه . والواقع أنه — نتيجة انتقاد الكونجرس لبعض ممارسات إدارة نيكسون — بذلت جهود لحقن الكونجرس بمزيد من الطاقة في معاملاته مع الفرع التنفيذي ، وهي جهود رامية إلى زيادة المبادرة من جانب الكونجرس في مجال صياغة السياسة (الخطة العامة) . وبعد سنوات من انتقاد سلوك نيكسون بإزاء الحرب في الهند الصينية ، قرر الكونجرس في نهاية المطاف في سنة ١٩٧٣ تضمين قرار — باعتدال كان نيكسون قد طلبه نصاً — يحرم إنفاق أى مبلغ من المال من أى مصدر على الأنشطة العسكرية في الهند الصينية . واستعمل الرئيس الفيتو ضد هذا الإجراء ، ونقصت أغلبية الأصوات المحددة بثلاثي مجلس النواب لنقض الفيتو عن ذلك النصاب . وهدد قادة الكونجرس بإلصاق عين هذا التحريم بقرار اعتمادات مالية أخرى ، وكان الاعتدال هذه المرة ضرورياً لاستمرار العمل في بعض الإدارات الحكومية ، وذلك بمثابة إنذار للرئيس بقبول بعض القيود على سلطته وإلا توقف العمل في الجهاز الحكومي . وأخيراً

العملية التشريعية / ٨٣

توصل الكونجرس والرئيس إلى حل وسط هو صدور قانون يحدد تاريخاً تتوقف بعده أعمال القصف والأنشطة الحربية الأخرى . وجدير بالملاحظة أن مثل هذا التصويت بعدم الثقة بسياسات الحكومة التنفيذية في أى نظام برلمانى خليق أن يسقط الحكومة ، ويتسبب في إجراء انتخابات عامة جديدة .

وفي سنة ١٩٧٤ أقر الكونجرس برنامجاً إصلاحياً المقصود منه إيجاد إجراءات تسمح للفرع التشريعى بدور أكثر فاعلية في وضع سياسة « الموازنة المالية » (الميزانية) . فأنشأ الكونجرس مكتباً جديداً سمي « مكتب الموازنة التابع للكونجرس » يرأسه شخص يعينه الكونجرس وله هيئة موظفين محترفين ، كما أنشئ في كل من المجلسين « لجنة موازنة » جديدة . وهناك أربع ولايات لديها للموازنة وكالات تشريعية قوية) . وصار هذا البرنامج تام الفاعلية بحلول سنة ١٩٧٦ ، وتحدد به جدول مواعيد لقرارات الموازنة كما أوجب أن تكون كل الأمور المتعلقة بالموازنة بها في ذلك الضرائب ، والإنفاق ، والاعتمادات ، والعجز ، والفائض — خاضعة للتنسيق عن طريق اللجنتين الجديدتين (لكل من المجلسين لجنته) .

وتزايدت أزمة التجميد في عهد إدارة نيكسون مما أدى إلى تأكيد رقابة الكونجرس على الموازنة . ويجب الآن على الرئيس أن يخطر الكونجرس بنيتة سواء في تأجيل صرف الاعتمادات أو تجميدها . ويستطيع أى من المجلسين رفض التأجيل بمجرد إصدار قرار بذلك . أما في حالة اقتراح التجميد فلا بد من موافقة كل من المجلسين على هذا الاقتراح في مدى خمسة أيام من إخطارهما باتجاه الرئيس إلى ذلك ، وإلا كان اقتراحه هذا مرفوضاً .

ولم تقلب الإصلاحات نمط هيمنة الرئيس ، ولكنها قوت دور الكونجرس في الأمور البالغة الأهمية في صياغة الموازنة والرقابة عليها . كما قامت هذه الإصلاحات بدور هام في جهود الكونجرس للقيام بدور أهم في الشؤون الخارجية . وعموماً نجد الكونجرس يثبت وجوده بدرجة أكبر قليلاً مما كان الشأن في الماضى القريب ، إلا أنه لم يزل متردداً في الضغط للحصول على أقصى مزية في علاقاته بالسلطة التنفيذية . وقد يكون تفسير ذلك هو التهيب ، أو إجلال منصب الرئيس أو الخوف من سلطته ، أو مجرد القصور الذاتى ، أو ضعف التنظيم أو الافتقار إلى الإرادة أو القيادة ، أو أى « تركيبة » من هذه العوامل . فلأسباب كثيرة يرجح أن تظل الرئاسة هي المصدر الأساسى للمبادأة السياسية . فالهيئة التنفيذية أشد تماسكاً وأقل ارتباكاً من الكونجرس . ثم إن الرئيس

يستند إلى انتخابه على المستوى القومى من جانب الأمة كلها ، أما الكونجرس — وإن كان هيئة تشريعية قومية — فليس له هذا السند . أجل أن الكونجرس يتكلم باسم الشعب أيضاً ، ولكنه بطبيعة تكوينه يتكلم بأصوات كثيرة العدد ، وليس من المرجح أن يضاهى الرئيس فى استناده إلى اختيار الشعب له ليكون رئيسه . يضاف إلى هذا ما للشئون الخارجية من أهمية فى الحياة القومية المعاصرة ، الأمر الذى يجعل للكونجرس الحد الأقصى من التعويض ، ويجعل للرئيس الحد الأقصى من التميز أو القدرة .

سن القوانين

وللهيئة التشريعية الأمريكية بوصفها جمعية نيابية وظائف كثيرة ، ولكن أهمها إقرار القوانين (أو تمريرها) . ونطاق التشريع يكاد ألا تكون له حدود ، لأن أى موضوع تقريباً يمكن أن يقدو أساساً لإجراء تشريعى . يضاف إلى هذا أن الاحتياجات تتغير كما تتغير الرغبات ، بل والأذواق . ولذا تجرى باستمرار مراجعة التشريعات وإعادة صياغتها لتحاشى الركود والظلم . ولأن الهيئة التشريعية يجب أن تقر قوانين تسرى على الجميع ، فإنه لا مفر من وقوع بعض الظلم حتى عندما تكون القوانين جيدة التصميم جيدة التطبيق . والهيئة التشريعية هى المسئولة عن جعل هذا الظلم عند حده الأدنى ، بأن تكفل ، من بين ما تكفله ، أن قوة القوانين القسرية التى تقرها لا تتجاوز فى قسرها الضرورة القصوى ، وأن تكون قواعد التنفيذ التى تحددها على قدر الحاجة الحقيقية لا أكثر .

وأفكار التشريعات تأتى من الدوائر الانتخابية ، ومن الأحزاب ، ومن مجموعات أصحاب المصالح ، ومن المشرعين أنفسهم ، ومن مصادر أخرى لا حصر لها . والحافز الأساسى لها هو الفرع التنفيذى ، ولكن هذا الفرع يستجيب أيضاً لأفكار الآخرين ، بما فى ذلك أفكار أعضاء الهيئة التشريعية .

وكثير من القرارات التى يتبناها الكونجرس يكون قد سبق تقديمها فى دورات سابقة ، ولكن لسبب أو آخر لم يكتب لها النجاح . بل إن بعض المقترحات التى مرت بتأييد من الإدارة لم تكتسب هذا التأييد إلا فى المدة الأخيرة ، وكانت ترجع أصولها إلى دورات سابقة للكونجرس . لذا فمن العسير — إن لم يكن من المستحيل — أن تحدد المصادر الأصلية لمعظم التشريعات ، وقد يكون هناك اتجاه إلى المبالغة فى تأثير السلطة التنفيذية والتقليل من دور الكونجرس نفسه . وأياً كان المصدر الأصلى للتشريع ،

العملية التشريعية / ٨٥

فالكوننجرس هو الذى يغربل المطالب المتنافسة ويصل إلى حلول وسطى تصبح هى قوانين البلاد . وبصرف النظر عن مدى تمتع الكوننجرس بالمبادرة فيما يتعلق بالسياسات (الخطط) ، فهو بلا شك الذى يدمعها بطابعه .

وبالإضافة إلى الموافقة على القوانين والقرارات ، يتضمن سن القوانين وظائف أخرى . فبموجب الدستور يشارك الكوننجرس في إقرار المعاهدات ، وهى ضرب خاص من القوانين التى تلزم أمتين أو أكثر بمسلك معين وتنظم العلاقات فيما بينها . وهذه الوظيفة بالذات محصنة لمجلس الشيوخ ، الذى يجب أن يوافق على أى معاهدة بأغلبية ثلثي الأصوات . والمبادرة في صنع المعاهدات مقصورة رسمياً على الرئيس الذى يتفاوض ثم يقدم المعاهدات إلى مجلس الشيوخ . وهناك ضرب آخر من سن القوانين يتعلق بالقانون الأساسى ، ألا وهو الدستور . ويملك الكوننجرس سلطة اقتراح التعديلات الدستورية بأغلبية ثلثي الأصوات لكل من المجلسين .

مراقبة الإدارة

ويتلوهن القوانين مباشرة من حيث الأهمية الوظيفة المسماة - بسخرية لا شعورية - « الإشراف التشريعى » (واللفظ الانجليزى الذى استخدم للإشراف هنا Oversight يعنى أيضاً السهو غير المقصود !!) . فلكى يضمن الكوننجرس أن الفرع التنفيذى يطبق القوانين على الوجه الذى قصده ، تفحص لجان متبينة بالكوننجرس أعمال مئات من البرامج الحكومية . ولدى الكوننجرس أسلحة كثيرة بإمكانه استخدامها في تعامله مع الرئيس وإدارته ، لو شاء أن يستخدمها . ففى وسعه أن يقرر تشريعاً جديداً ، حتى برغم فيتو الرئيس . وفى أحيان أكثر من هذه قد يحاول التأثير على إدارة أى مشروع باستخدام سلطته في « الاعتداءات المالية » .

ومن أقوى أدوات الكوننجرس « ديوان المحاسبة العام » ، الذى يرأسه مراقب عام الحسابات . وديوان المحاسبة العام يرفع تقريره إلى الكوننجرس لا إلى الرئيس ، وله السلطة الكاملة في إجراء الاستقصاءات حول استخدام أى مبالغ مالية ، أو تطبيق وإدارة أى برنامج . وأحياناً تنتج المصالح الخاصة داخل الحكومة أو خارجها في « قمع » أو إضعاف تقارير « ديوان المحاسبة العام » ، ولكن قوة هذه الوكالة لا تحد منها إلا مشيئة الكوننجرس في استخدام تقاريرها .

ويجب أن يقوم الكوننجرس برصد كل ما تنفقه الحكومة من أموال ، فإذا لم يكن

راضياً عن أى برنامج معين ، فإنه ينقص أو يلغى تماماً الاعتماد اللازم له . ومن النادر أن يكون هناك أى شيء أشد حيوية لأى إدارى لوكالة حكومية من علاقات هذه الوكالة باللجان الفرعية للاعتيادات المالية فى مجلس النواب ومجلس الشيوخ . وبعض أعضاء الكونجرس يمارسون - بسبب مناصبهم الهامة فى اللجنة المذكورة - سيطرة خارقة للعادة على بعض الموظفين التنفيذيين ووكالاتهم . وكثيراً ما يحدث - بسبب قدرتهم على التأثير فى اللجنة - أن يكون لموظفى أمانة هذه اللجنة الخاصة بالاعتيادات هيمنة على بعض البيروقراطيين المجريدين فعلاً من وسائل الدفاع . فإذا احتج البيروقراطيون دفعت برامجهم الثمن !

ومن سوء الطالع أن هذه المراقبة للبرامج التنفيذية تتجه إلى حالة من الفوضى ، وعدم التناسق ، وكثيراً ما تكون مشوشة . وما من شك فى أن الكونجرس يملك المقدرة على أن يكون قوة عظيمة لتعزيز الإدارة السليمة الفعالة ، ولكنه قلماً يرقى إلى هذه الدرجة . وثمة أمثلة كثيرة فشل فيها الكونجرس فى كبح نماذج فاضحة لسوء إدارة البرامج ، بسبب الأهواء الشخصية للأعضاء أو موظفى مكاتب اللجان . فلكى يتسنى للكونجرس مزاوله الكبح النافع - الذى تمس الحاجة إليه - للإدارة ، فلا بد له مع تحسين بنيتة الحالية واستخدام تقارير ديوان المحاسبة العام بطريقة أفضل فحسب ، أن يتزود أيضاً بهيئة موظفين لهم مؤهلات كافية ، وبموارد للبحث تمكنه من التعامل مع الفرع التنفيذى الذى تتوافر له حنكة تقنية رهيبية .

وظائف أخرى

أنشأت الأتظار السكندنافية ديواناً لحماية المواطن ضد العسف والتصرفات الجائرة التى قد تصدر من وكالات الحكومة . وشاغل هذا المنصب المسئول عنه يطلقون عليه لقب « أومبودسمان Ombudsman » ، ومن واجبه - أو واجبها - أن يصغى لشكاوى المواطن ويحقق فيها ليتحقق من صوابها أو خطئها . وهذا الديوان لا يساعد المواطن فحسب ، بل يحمى الوكالات الحكومية والموظفين من الشكاوى الجائرة . وتقوم لجان المراجعة المدنية بوظائف مماثلة على النطاق المحلى فى مدن أمريكية قليلة ، وذلك بمراجعة شكاوى المواطن ضد الشرطة .

ويقوم الكونجرس - إلى حد محدود - بوظيفة « الأومبودسمان » السكندنافى ، ولكن بطريقة عشوائية ، فيصيب أحياناً ويخطئ أحياناً . فمن حق عضو الكونجرس

الفرد إن شاء أن يسمع شكاوى المواطنين وتحققها . وتتفاوت فاعلية ذلك ، لا بحسب قدرة العضو فحسب ، بل أيضاً بحسب وضعه في الكونجرس ، وبحسب نوع الشكوى ، والوكالة الموجهة ضدها هذه الشكوى . وهناك وكالات كثيرة مستعدة أن تلمس شوطاً بعيد المدى لتجنب استياء عضو في الكونجرس ، وهناك وكالات أخرى تبدى عدم المبالاة إلى حد كبير في مواجهة انتقادات الكونجرس ، ما لم يكن الناقد ذا سلطان خاص ، أو عضواً في لجنة الاعتداءات المالية أو غيرها من اللجان ذات الصلة بها . ثم إن شكوى المواطن إن كانت صحيحة ولكنها غير مستحبة شعبياً ، فقد يتهيب عضو الكونجرس أمام الضغط العام ، ويرفض أن يمنح الشاكي - إن منحه شيئاً - أكثر من العون الرمزي .

وترتبط مباشرة بوظيفة الأومبودسمان سאלفة الذكر وظيفة أعظم أهمية من حيث واجبات المشرعين ، ألا وهي تقديم الخدمات لخدمة العضو الانتخابية ، وللطوائف القوية في المنطقة ، أو للأفراد من الناحيتين فيها ، وسواء أدى العضو حقاً هذه الوظيفة أم لا ، فمن الهام له أن يقنع الأشخاص والمجموعات بأنه يقوم بها خير قيام ، إذا كان حريصاً على إعادة انتخابه . وقد تسفر هذه المساندة لتلك المصالح عن شيء يصل في أهميته إلى تقديم تشريع ، أو عن شيء من التفاهة بمكان مثل حصول الناحب على علم رفرر فوق قبة كابيتول الأمة (وقد لا تكون هذه الرفرة إلا لثوان قلائل ، لأن الزوار يرفعون باستمرار أعلاماً فوق سارية الكابيتول ثم ينزلونها تلبية لطلبهم !) .

وثمة وظيفة أخرى ذات أهمية حيوية للكونجرس والهيئات التشريعية في الولايات المتحدة وهي قيادة الاستقصاءات ، والمناظرات أو المناقشات العلنية وغير ذلك من وسائل إعلام الجمهور بالحقائق . ويجب أن تتوافر للهيئات التشريعية المعلومات الكافية إذا أرادت أن تتسم تشريعاتها بالحكمة . وسلطة تقصى الحقائق يمكن أن يساء استخدامها بحيث تضر بغير حق أفراد المواطنين أو المجموعات فتخلق أو تسهم في خلق مناخ من الخوف ، كما كانت الحال في استقصاءات عضو الشيوخ جوزيف مكاشي ، واستقصاءات لجنة مجلس النواب القديمة عن الأنشطة المعادية لأمريكا ، أو يمكن أن تستخدم بحذر شديد ولباقة تامة كما هو الحادث في كثير من الأحيان ، وأقرب مثل على ذلك استقصاءات اللجنة القضائية بمجلس النواب لبحث إمكان اتهام الرئيس نيكسون . وتقدم الاستقصاءات المعلومات عن أى قضية ، لا لأعضاء الهيئة التشريعية فحسب ، بل إلى الجمهور أيضاً ، وذلك ما تصنعه أيضاً المناقشات التشريعية وأنشطة

كثيرة غيرها . وعلى هذا المنوال تعاون الهيئة التشريعية في الدول الديمقراطية في العملية الديمقراطية الجارية بتشجيع التدفق الحر للمعلومات عن الحكومة ، وإلى الحكومة ومنها . وفي نظامنا السياسي الأمريكي تتولى المحاكم عقاب الأخطاء وأفعال الشر ، إلا أن الهيئة التشريعية قد تشارك في هذه العملية عندما يكون المرتكبون موظفين عموميين . فعلى المستوى الفيدرالي قد يقوم مجلس النواب باتهام موظف عام بأغلبية الأصوات ، وعندئذ ينعقد مجلس الشيوخ على صورة محكمة ومحاكم المتهم . ولابد لإدانته من أغلبية ثلثي الأعضاء . ويرتب على إدانته عزله من منصبه . وهذه هي الطريقة الوحيدة التي بها يعزل الكونجرس الموظفين من الفرع التنفيذي ، ولا يستخدم هذا الإجراء إلا في ظروف خارقة للعادة . وقد جرى إعماله بنجاح أقل من ١٢ مرة . ويتبع عين هذا الإجراء في معظم الولايات ، حيث ينذر استخدامه أيضاً . وبالمثل ، بما أن الولايات المتحدة ليست ذات نظام برلماني ، فالهيئة التشريعية لا تشارك في اختيار رئيس الفرع التنفيذي المنتخب . وليس لذلك إلا استثناء واحد على المستوى الفيدرالي ، وذلك عندما تفشل هيئة ناخبي الرئيس في منع أغلبية الأصوات لمرشح للرئاسة أو لمنصب نائب الرئيس . ففي هذه الحالة يقوم مجلس النواب باختيار الرئيس من بين المرشحين ، على أن يكون لممثل كل ولاية صوت واحد فقط . ويتولى مجلس الشيوخ اختيار نائب الرئيس .

بيد أن الهيئة التشريعية تشارك بصورة قاطعة في اختيار كبار الموظفين الذين يشغلون مناصبهم بالتعيين ، سواء في ذلك من يعملون في الفرع التنفيذي أو القضاء . وعلى المستوى القومي يختص مجلس الشيوخ بهذه المشاركة . فالفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور تقضي بأن يقدم مجلس الشيوخ « نصحه وموافقة » قبل أن يعين الرئيس كبار موظفي الحكومة . والقاعدة المرحية — كما أشرنا من قبل — أن مجلس الشيوخ قلما يجذل أحد المرشحين لهذه المناصب . ولكن هذه السلطة يمكن أن تكون فعالة ، كما حدث عندما رفض مجلس الشيوخ إقرار تعيين اثنين ممن رشحهم رتشارد نيكسون قضاة في المحكمة العليا ، هما كليمنت هاينسورث وج. هارولد كارسويل .

والحاجة إلى موافقة مجلس الشيوخ على ترشيحات معينة أخرى تسمح بممارسة ما يسمى « مجاملة مجلس الشيوخ » . فيحكم العادة يجب أن يتشاور الرئيس مع أعضاء الشيوخ المتمين لحزبه ويمثلون الولاية التي سيشغل هؤلاء الموظفون مناصبهم فيها كي يحصل على موافقتهم قبل أن يبعث بترشيحه للمجلس . فإذا رشح شخصاً للخدمة في ولاية عضو الشيوخ ولم يوافق عليه هذا العضو ، فما على العضو إلا أن يعلن أن هذا

العملية التشريعية / ٨٩

المرشح « بغض إليه » فيجمال مجلس الشيوخ هذا العضو ويرفض الموافقة على ترشيح الرئيس . ولا تستخدم هذه المجاملة إلا إذا كان عضو الشيوخ من نفس حزب الرئيس ، وبالنسبة لمناصب معينة فقط داخل ولايته ، مثل مناصب القضاة في المحاكم الفيدرالية بالناطق ، ومديرى شرطة الولايات المتحدة . وقد يكون عضو واحد في مجلس الشيوخ قادراً أحياناً أن يفرض الهزيمة على ترشيح ما أوسحبه بسبب عدااء يشعر به نحو هذا المرشح ، حتى ولو كان لن يخدم في ولايته نفسها . ولكن ذلك ليس ضمن قاعدة « المجاملة » ، وعادة لا يستطيع العضو في هذه الحالة أن يعول على النجاح . أما في الولايات المتفرقة ، خارج نطاق موظفى « المجلس الوزارى » الذين يتخبون عادة انتخاباً منفصلاً ، فالعادة الجارية أن تقوم مجالس شيوخ الولايات أيضاً بالموافقة على تعيينات من يشغلون مناصب صانعى السياسة الخاصة (الحطة) بالجهاز التنفيذى (وكثيراً ما يسرى هذا على أعضاء الهيئة القضائية) . وكثيراً أيضاً ما تراعى قاعدة « المجاملة » هناك أيضاً .

وطائفة معينة من كبار الموظفين في الديوان التنفيذى للرئيس ، من قبيل « مستشار الأمن القومى » ، جرت التقاليد على اعتبارهم معاونين ومساعدين للرئيس أكثر منهم « موظفين للولايات المتحدة » كما تنص على هذا الفقرة ٢ من المادة الثانية من الدستور . ومع أن هؤلاء المستشارين لهم في الواقع أحياناً سلطة أكبر من أعضاء المجلس الوزارى أنفسهم ، إلا أنهم لا يخضعون لبدأ ضرورة موافقة مجلس الشيوخ على تعيينهم . ولأن رئيس « ديوان الإدارة والميزانية » يشغل منصباً من أقوى المناصب ذات السلطة في الحكومة ، لذا صدر قانون في مارس سنة ١٩٧٤ يحتم أن تتم موافقة مجلس الشيوخ على تعيين هذا الرئيس للديوان ونائبه مثل سائر من يعينهم رئيس الجمهورية . وأول رئيس لهذا الديوان تولاه طبقاً للتشريع الجديد ، وبموافقة مجلس الشيوخ هو أول من عينهم الرئيس كارتر في هذا الموقع ، واسمه « برت لانس » . وقد استقال برت من المنصب بعد ذلك نتيجة أمور أثارت حول شؤونه المالية .

سلطات الكونجرس

أوردت الفقرة ٨ من المادة الأولى للدستور قائمة بالسلطات الرسمية للكونجرس . والقائمة طويلة ، ومن ضمنها سلطة فرض الضرائب وجبايتها ، واقتراض الأموال ،

٩٠ / كيف تحكم أمريكا

وتنظيم التجارة ، ووضع قواعد الجنس والإفلاس ، وسك النقود ، وتحديد معايير الموازين والمكاييل ، وإنشاء نظام بريدي ، وإيجاد نظام قضائي ، وإعلان الحرب ، وحشد وتحويل جيش وأسطول بحري ، وإنشاء ميليشيا ، وإيجاد منطقة فيدرالية ، وتنظيم حقوق النشر وبراءات الاختراع . وبالإضافة لهذا تحول الفقرة الثامنة للكونجرس سلطة إقرار كل القوانين « التي تكون ضرورية وصائية » لكي يمارس السلطات المخولة في هذه الفقرة وغيرها من فقرات الدستور . وهذا النص هو أساس نظرية « السلطات الضمنية » التي نوقشت في الفصل الثالث .

ومع أن الكونجرس له سلطات عريضة ، إلا أنها تخضع لقيود . فالدستور يحدد تحريبات معينة . فالتعديل الأول مثلاً ينص على أن الكونجرس لا يجوز له أن يسن قانوناً ينتقص من حرية الكلام أو حرية النشر . والفقرة التاسعة من المادة الأولى تمنع الكونجرس من الموافقة على مشروعات قوانين الحرمان من الحقوق المدنية (وهي تلك القوانين التي تسمح للهيئة التشريعية لا القضائية بعقاب المواطنين) والقوانين ذات الأثر الرجعي (وهي القوانين التي تعاقب على أفعال حدثت قبل صدور القانون) . يضاف إلى هذا أن المحاكم أصرت على أن الكونجرس يجب أن يتخذ معايير واضحة لإرشاد الموظفين التنفيذيين الذين يطبقون القوانين . وكل تحويل فضفاض للتصرف إلى الإدارة يعد بمثابة تفويض بسلطة التشريع ، وهو منافي للدستور .

بنية الكونجرس وتنظيمه

ولكي ينقل الآباء المؤسسون إيمانهم بالكوابح والتوازنات إلى الهيئة التشريعية القومية نفسها نصوا على أن يتكون الكونجرس من مجلسين . وإلى حد ما اقتضت ذلك طبيعة النظام الفيدرالي . فالولايات ممثلة بالتساوي في مجلس الشيوخ ، وبذلك كفل الأمن للبنية الفيدرالية ، وأمكن أن يقوم مجلس النواب على أساس عدد السكان . ومثلما يكبح كل من الفرع التشريعي والفرع التنفيذي والفرع القضائي بعضها البعض ، كذلك يمكن لكل من مجلسي الكونجرس أن يكبح المجلس الآخر ، إذ لا بد من موافقة كليهما لإقرار أي تشريع . وفي الأصل كان مجلس النواب هو المفروض أن يكون ديمقراطياً ، أي « فرع الشعب » ، وأن يتولى مجلس الشيوخ (الذي كان في البداية يتم انتخابه أعضائه بواسطة الهيئات التشريعية في كل ولاية ، لا بواسطة الناخبين من الشعب) تخفيف

التطرف الديمقراطي المنتظر ، وبذلك يمثل مصالح الصفوة . ولكن في السنوات الأخيرة تغير الموقف . فكل من المجلسين محافظ أساساً ، وله تقاليد غير عادية في المحافظة ومؤسسات تجعل من المستحيل تحدى الحالة الراهنة أو الأمر الواقع بنجاح . ومع هذا ، فبسبب غلبة نفوذ المناطق الحضرية في مجلس الشيوخ صار ذلك المجلس لفترة ما أكثر تقبلاً من مجلس النواب للبرامج الاجتماعية وغيرها من التجديدات . ولأن دائرة عضو الشيوخ الانتخابية هي ولاية بأسرها فهو من أجل ذلك مَيَّال . . . لمراعاة الاحتياجات الحضرية إذا كان الغالب على ولايته هو الطابع الحضرى . ومع هذا من المرجح أن تكون للولايات الحضرية مناطق ريفية كبيرة ومدن صغيرة . ولأن أعضاء مجلس النواب يتم انتخابهم طبقاً للمناطق لا حيثما اتفق ، فإن الولايات المتحدة حتى التي يغلب عليها الطابع الحضرى يمكن أن يأتى منها نائب أو أكثر دوائرهم الانتخابية غير حضرية ، وبذلك يصفون على مجلس النواب نكهة أقل حضرية من مجلس الشيوخ . وقد قللت انتخابات أواخر الستينات وأوائل السبعينات من هذا الاتجاه إلى حد ما بانتخاب أعضاء لمجلس النواب أكثر شباباً ولهم عقليات إصلاحية . وفي الوقت الحاضر تغير الحال بشكل ملحوظ بسبب انتصارات المحافظين في انتخابات سنة ١٩٨٠ . ولم يزل مجلس النواب تحت سيطرة الديمقراطيين ، إلا أنه صار أقل ميلاً للتجديد وأميل للمحافظة ، أما التغيير الهائل فحدث في مجلس الشيوخ حيث تمت السيطرة عليه للجمهوريين لأول مرة منذ ٢٥ سنة ، مما أسبغ عليه درجة من المحافظة تفوق كثيراً أى توقعات سابقة على الانتصار الجمهورى في سنة ١٩٨٠ .

والمفروض أن المجلسين متساويان في السلطة ، وكثيراً ما يلح أعضاء مجلس النواب على أن مجلسهم مكافئ في الكرامة والمكانة لمجلس الشيوخ . ومع هذا نجد لعضو الشيوخ مزاياء كبيرة غير متاحة للنائب النمطى . فبما أن أعضاء مجلس الشيوخ مائة فحسب ، لذا نجد عضو الشيوخ الجديد يتمتع بشيء من الظهور القومى ، وتسعى إليه الدعوات لمآدب الكوكيتل عالية المستوى في واشنطن . أما عضو مجلس النواب الجديد فيغلب عليه أن يكون مغموراً هناك وإلى أن يفلح في إبراز دوره في المجلس يظل ضائعاً وسط جمع يبلغ ٤٣٥ نائباً . يضاف إلى هذا أن عضو الشيوخ يتمتع باستقلال كبير لأن مدة عضويته ٦ سنوات . أما عضو مجلس النواب فلا بد له من قضاء وقت طويل في محاولات إعادة انتخابه كل عامين . ويصرف النظر عن مزاعم ودعاوى كثيرين من النواب ، فكثيراً ما ينسحبون من هذا المجلس ليرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشيوخ

إذا ما لاحت لهم فرصة طيبة للفوز . ولا ينظر ببال عضو في مجلس الشيوخ أن يستقل ليرشح نفسه لمجلس النواب .

ومعظم علماء السياسة والمصلحين السياسيين أيضاً يبدو أنهم يناصرون بشدة المجلس التشريعي الواحد . والحجج التي تؤيد ثنائية المجلس تتركز أساساً على الرغبة في إيجاد كوابح وتوازنات ، وهي حجج لم يعد الكثيرون يسلمون بها . ثم إنه من الممكن إيجاد كوابح كثيرة داخل مجلس واحد . يضاف إلى هذا أن مشروعات القوانين ما دام من الممكن تقديمها إلى أي من المجلسين حالياً (فيما عدا مشروعات قوانين الإيرادات على المستوى القومي ، فالدستور يحتم أن يبدأ من مجلس النواب ، وأما مشروعات قوانين الاعتمادات المالية فتبدأ هناك أيضاً ولكن بحكم التقاليد) لذا يقول البعض إن نظام المجلسين يسمح للهيئة التشريعية أن تتصرف في حجم من العمل أكبر مما لو كان هناك مجلس تشريعي واحد . فأحد المجلسين يمكن أن يقوم بالاستقصاءات الضرورية وبالعامل الشاق في مجموعة من مشروعات القوانين في حين يقوم المجلس الآخر بمثل هذا الدور بالنسبة لمجموعة أخرى ، وبذلك يوفر كل منهما على الآخر جهداً جسيماً . ولكن في الواقع يندر أن يجري الأمر على هذا النحو . فكل من المجلسين يتقاعس عن الأخذ بوجهة نظر المجلس الآخر في أي شيء ، ويلج عادة على تكرار العملية بالنسبة لكل مشروع قانون ، بصرف النظر عما فعله المجلس الآخر ، سواء في ذلك الكونجرس ، والمجالس التشريعية بالولايات المختلفة .

ومعظم المؤلفات تميل إلى تحييد نظام المجلس الواحد لأنه أكثر فاعلية وأقل تكلفة . ومن الممكن أيضاً أن يؤدي نظام المجلس الواحد إلى زيادة في إجابة المجلس التشريعي وتحسين مستواه . وقد لاحظ البعض على الكونجرس أن مجلس النواب يتجه إلى « تمرير » تشريعات خرقاء غير جيدة الدراسة ، يعلم النواب جيداً أنها لن تصدر بها قوانين ، لأنهم يعرفون تماماً أن مجلس الشيوخ سوف « يقتلها » . ومثل هذا المسلك الطائش يمكن أن يكون خطيراً جداً إذا حدث في هيئة تشريعية ذات مجلس واحد . ومن الصعب أن نحدد بدقة أي الشكلين أفضل ، لقلة خبرتنا في أمريكا بالهيئات التشريعية ذات المجلس الواحد . وبالتأكيد نجد كل مجالس المدن في الولايات المتحدة ذات مجلس واحد ، ولكن حكم المدن يختلف جداً عن حكم ولايات أو أمم ، ولذلك لا يمكن مقارنة الوضعين مقارنة مباشرة . وفيما عدا الهيئة التشريعية لولاية نبراسكا ، نجد كل هيئات الولايات الأخرى التشريعية ثنائية المجالس . ويبدو أن تجربة نبراسكا تدل على أن لا توقعات

العملية التشريعية / ٩٣

المصلحين الكبيرة ، ولا تنبؤات التقليديين المتشائمة لها ما يبررها . أجل ثمة فروق بين أداء الهيئات التشريعية الثنائية المجلس والأحادية المجلس ، ولكن كل شكل منها يمكن أن يؤدي العمل بنجاح معقول .

تنظيم الكونجرس

مدة عمر الكونجرس ستان ، ابتداء من يناير طبقاً للتعديل العشرين . والفقرة الرابعة من المادة الأولى من الدستور توجب على الكونجرس أن يجتمع مرة واحدة على الأقل في كل سنة . ومن سلطة الرئيس بمقتضى الفقرة الثالثة من المادة الثانية أن يدعو الكونجرس للاجتماع في « المناسبات فوق العادية » عندما يرى هذا ضرورياً . والمُبرر الوحيد الذي يجوز للرئيس إنهاء دورة الكونجرس هو عدم اتفاق المجلسين على تاريخ انفضاضها ، إلا أن ذلك لم يحدث قط . ويظل مشروع القانون قائماً ما دام الكونجرس قائماً ، فإذا أدخل في دورة الانعقاد الأولى ، فمن الممكن نظره في الدورة الثانية (والأخيرة) . أما إذا لم يبت فيه في الدورة الثانية ، فلا بد من إعادة إدخاله لكي ينظره كونجرس مقبل . وطبقاً لقانون إعادة التنظيم التشريعي الصادر سنة ١٩٤٦ يتعين على الكونجرس أن يفض دوره السنوية في ٣١ يوليو ، إلا أن ضغط العمل من الكثرة بحيث تستمر الدورات معظم السنة . وتعمل الممارسة إلى نقض ذلك في الولايات المختلفة لأن دساتير الولايات كثيراً ما تنطوى على قيود على عدد وطول الدورات التشريعية .

ويجتمع كل كونجرس جديد في يناير من السنوات الفردية وينظم نفسه بنفسه . ولما كانت مدة السنوات الست لأعضاء الشيوخ شديدة التفاوت في تاريخها ، لذا لا يواجه الناحيون في أي انتخابات سوى ثلث عدد الأعضاء تقريباً مما يجعل مجلس الشيوخ كياناً مستمر الوجود ، وغالبية أعضائه يواصلون العمل من كل كونجرس إلى الذي يليه . ومعنى هذا أن تستمر قواعد مجلس الشيوخ على امتداد الدورات المتعاقبة ، مما يمنع مجلس الشيوخ من تبني قواعد جديدة كل سنتين . وكثيراً ما يحدث ، عند افتتاح جلسات كل كونجرس جديد أن يتقدم الليبراليون من كلا الحزبين مطالبين بعدم اعتبار المجلس كياناً متصلاً وأن بوسعه أن يتبنى قواعد جديدة في بداية أي كونجرس جديد بالأغلبية البسيطة للأصوات .

ومع أن مجلس الشيوخ لم يقبل قط هذه الحجة ، ومازال تغيير قواعد مجلس الشيوخ

يقتضى أغلبية ثلثي الأعضاء ، إلا أن الليبراليين أحرزوا كسباً في مارس سنة ١٩٧٥ عندما نجحوا في تعديل القاعدة القانونية رقم ٢٢ ، وهي نقطة الخلاف الرئيسية . فالقاعدة ٢٢ هذه تسمح لأعضاء الشيوخ بمناقشة غير محدودة ما لم يوقفها قرار بإقفال باب المناقشة الذي سمي عادة « انتهاء النقاش » ، وكان التقليد المتبع أن يحتاج هذا القرار إلى أغلبية ثلثي الحاضرين والمشاركين في التصويت . وحرية المناقشة غير المحدودة تتيح ممارسة ما يسمى في العرف التشريعي « التعطيل » (Filibuster) وهو اللجوء إلى الخطب الطويلة وغيرها من الأساليب التعويقية بالتعاون مع مجموعة من الأعضاء يستهدفون هزيمة مشروع قانون معين عن طريق وقف أعمال المجلس الأخرى إلى أن يستسلم أنصار هذا المشروع لكي يتمكنوا من نظر بقية جدول الأعمال . ومع أن الليبراليين يعملون عموماً للقضاء على « التعطيل » أو لانقاص الأصوات المطلوبة لإقفال باب المناقشة ، على أساس أنه مما يناق الديمقراطية أن يسمح لأقلية صغيرة بمنع مجلس الشيوخ من العمل وهزيمة مشروعات قوانين الحقوق المدنية (وآخرها مشروع قانون السكن الملائم في سنة ١٩٨٠) ، إلا أنه يلاحظ أن الليبراليين أيضاً يلجأون إلى هذه السياسة عندما يكون ذلك في مصلحتهم . وكان التقيح الذي نجحوا في إقراره آخر الأمر سنة ١٩٧٥ يجعل إقفال باب المناقشة ممكناً بأغلبية أقل من الثلثين ، وهي ثلاثة أخماس المشاركين في التصويت ، أي أغلبية ستين عضواً إذا حضر وصوت الأعضاء المائة جميعاً . وكى يتمكن المجلس من إقرار هذا التغيير استخدم « إقفال باب المناقشة » لوقف « تعطيل » قام به السناتور جيمس ألين من ألاباما ، فكانت هذه أول مرة نجح فيها قرار قفل باب المناقشة في موضوع يتصل بقاعدة قفل باب المناقشة . وكان التصويت على تنقيح القاعدة رقم ٢٢ قوياً جداً ، لأنه حصل على عشرة أصوات أكثر من أغلبية الثلثين المطلوبة ، وحتى عند الاقتراع على قفل باب المناقشة لكف « ألين » عن التعطيل ، صوّت من ديمقراطى الجنوب مع القرار أكثر عن صوّتوا ضده ، فكان واضحاً أن الوقت قد حان لشئ من الإصلاح ، مهما كان ضئيلاً .

ومع هذا تسير خطوات الإصلاح من الكونجرس في ببطء ومشقة ، وهو إصلاح وهمي أحياناً أكثر مما هو حقيقى . وكان السناتور (عضو الشيوخ) ألين معروفاً بقدرته على المناورات البرلمانية ، واستخدام خبرته الكبيرة في إحباط القيود المفروضة على التعطيل ، حتى بعد أن شدد المجلس القانون ٢٢ . فقد وجد ثغرة في النص على أن لكل عضو الحق في ساعة واحدة إضافية فقط بعد صدور قرار قفل باب المناقشة ، وذلك

العملية التشريعية / ٩٥

باستعمال حق العضو في اقتراح تعديلات لمشروع القانون المنظور وأن يطلب بناء على هذا الاقتراح التثبت من اكتمال العدد القانوني والمناداة على قوائم الأساء ، من غير أن ينتقص ذلك من الوقت المسموح به له . وتمكن « ألين » بذلك من مواصلة التعطيل بعد إقفال باب المناقشة ، بأن راح يقترح تعديلاً بعد آخر ، ماضياً في تضيق الوقت بالتثبت بعد كل اقتراح من اكتمال العدد القانوني وبالمناداة على الأساء . ومرت أربع سنوات أخرى قبل أن يسد مجلس الشيوخ هذه الثغرة . ففي فبراير سنة ١٩٧٩ وضع قرار مجلس الشيوخ رقم ٦١ ذروة مقدارها ١٠٠ ساعة هي المدة القصوى الكلية التي يمكن أن تستغرقها المناقشة بعد موافقة ثلاثة أخماس الأعضاء على إقفال بابها ، وأى وقت يستنفد في المناقشة على الأساء وللتثبت من اكتمال العدد القانوني أو غير ذلك من حيل الماطلة يخصم من المدة الكلية وهي ١٠٠ ساعة .

ووضع قواعد مجلس النواب مختلف عن هذا بعض الشيء . فلأن كل نائب يدخل معركة الانتخاب مرة كل سنتين ، لا يمكن اعتبار مجلس النواب كياناً مستمراً ، حتى ولو أعيد انتخاب معظم أعضائه كل مرة . لذا يتبنى المجلس قواعد مع بداية كل كونجرس . والقواعد الجديدة هي بعينها القديمة بوجه عام . ونظراً لحجم مجلس النواب (وهو بحكم القانون مكون من ٤٣٥ نائباً موزعين على الولايات بصيغة معقدة على أساس عدد السكان) وهذا موقف لا محل فيه لحرية غير محدودة في المناقشة كما هو الحال في مجلس الشيوخ ، وبالتالي تقل فيه الخلافات حول القواعد .

ويقوم كل من المجلسين التشريعيين (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) بشعائر اختيار قياداتهما في كل كونجرس جديد . ومع قلة الانضباط في كل من الحزبين ، إلا أن هذا التصويت على تنظيم كل مجلس منها هو المرة الوحيدة التي تتوقع فيها من كل عضو أن يصوت طبقاً لخطة الحزب . ويقدم الحزب صاحب الأغلبية في مجلس النواب مرشحه للرئاسة ، ويتم انتخابه روتينياً . ورئيس مجلس النواب (ويسمونه « الخطيب ») ليس رئيس حزبه في ذلك المجلس فحسب ، بل هو أيضاً يحتل كرسي رئاسة المجلس ويحفظ في الوقت نفسه بحق التصويت . فهو نائب كسائر النواب إلا أنه يتميز بالمكانة والصدارة . إلا أن عوامل كثيرة تدخل في الاختيار ، فهو لا يختار أبداً على أساس الأقلمية وحدها ، فسلطاته كبيرة ويمكن أن تتعزز بمهاراته الشخصية . وفي كيان مثل مجلس النواب مفروض على مناقشته قيود زمنية صارمة ، تكون سلطة رئيسه في إتاحة الفرصة للراغبين في الكلام ذات أهمية كبرى . وثمة امتيازات أخرى للمنصب من بينها

سلطة تفسير القواعد ، وتعيين أعضاء المؤتمر واختيار اللجان ، وإحالة مشروعات القوانين للجان بناء على مشورة المستشار البرلماني .

أما في مجلس الشيوخ فيشغل كرسي الرئاسة نائب رئيس الولايات المتحدة ، الذي يحمل تلقائياً لقب رئيس مجلس الشيوخ . وبما أنه مفروض على مجلس الشيوخ من خارجه ، بل وقد يكون عضواً في حزب الأقلية ، فسلطته أو نفوذه داخل المجلس ضعيف . وليس له حق التصويت إلا في حالة تعادل الأصوات . وسلطة الرئاسة لا أهمية كبيرة لها بسبب ما يسمح به مجلس الشيوخ من مدة غير محددة للنقاش . ويتنخب المجلس « رئيساً مؤقتاً » من حقه أن يرأس المجلس كلما تغيب « نائب الرئيس » . ويتم اختيار الرئيس المؤقت - كما هي الحال في اختيار رئيس مجلس النواب - بالتصويت الحزبي الملتزم الصارم . والرئيس المؤقت عضو في حزب الأغلبية ، وصاحب أكبر أقدمة فيه ، وبذلك يكون وضعه شرفياً محضاً . وسلطة الرئاسة لا يكاد يكون لها معنى في مجلس الشيوخ في الواقع ، حتى إن أعضاء الشيوخ الجدد كثيراً ما يشغلون هذا الكرسي مؤقتاً لتحصيل الخبرة ، وقلما يرأس « الرئيس المؤقت » مع كثرة تغيب نائب الرئيس .

وفي مجالس شيوخ الولايات تكون الرئاسة عادة لنائب حاكم الولاية . وعلى عكس الجارى على المستوى القومي ، تكون لهذا الرئيس سلطة حقيقية قد تكون معادلة لسلطة رئيس مجلس النواب ، كما هي الحال فعلاً في تكساس أو كاليفورنيا . وفي بعض الولايات - مثل ميسوري - قد تكون السلطة لرئيس مجلس الشيوخ المؤقت ، الأمر الذي يبين تماماً الوضع السارى في مجلس شيوخ الولايات المتحدة (الفيدرالى) .

وعلى المستوى القومي تتنازل المناصب الحزبية في كلا المجلسين . فهناك زعيم للأغلبية وزعيم للأقلية وهناك « كرابيج » (وهو اصطلاح مأخوذ من الهيئة التشريعية البريطانية) للأغلبية وللأقلية . و « الكرابيج » هم مساعدو الزعماء المشار إليهم . وللسبقية أو الأقدمة أهميتها في الاختيار لهذه المناصب ، ولكنها - كما هي الحال في اختيار رئيس مجلس النواب (أو « الخطيب ») - ليست العامل الحاسم .

نظام اللجان

ونظام اللجان عامل لا يمكن المبالغة في أهميته بين عوامل التنظيم الخاصة بالكونجرس . فهذه البنية وإن لم يرد ذكرها في الدستور قد تطورت بحيث غدت أساسية

العملية التشريعية / ٩٧

في طريقة أداء النظام السياسي لوظيفته . ذلك أن الكونجرس — لكي يحقق فاعلية أعظم في البت في ذلك العدد الهائل من مشروعات القوانين — استن نظام اللجان لتقسيم العمل بينها وإتاحة درجة معينة من التخصص . وهناك أربعة أنواع من اللجان : لجان مختارة ، ولجان مشتركة ، ولجان على شكل مؤتمر ، ولجان دائمة . واللجان المختارة هي التي تؤلف لفرض معين ولفترة محددة من الزمن . ومتى أتمت مهمتها حلت ، وإن بدا أنها ذات قيمة مستمرة ففي الوسع تحويلها إلى لجان دائمة . واللجان المشتركة هي تلك التي تؤلف من أعضاء المجلسين . واللجان الدائمة المشتركة لا يتوسع الكونجرس في استخدامها ، وليست لها في العادة المكانة التي تتمتع بها اللجان الدائمة في كل من المجلسين على حدة . ولقد كانت اللجنة المشتركة للطاقة الذرية هي اللجنة المشتركة الوحيدة التي نظرت تشريعاً ، ولكنها جردت أخيراً من هذه السلطة . والقاعدة أن اللجان المشتركة تستخدم للتنسيق بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ من حيث السياسة المتعلقة بأمور روتينية نسبياً . ومن أمثلتها اللجنة المشتركة للطبع واللجنة المشتركة للمكتب . وزيادة استخدام اللجان المشتركة الدائمة كان من الممكن أن تؤدي إلى فاعلية أعظم في هيئة تشريعية ذات مجلسين باستبعاد الازدواج في المهام الذي يحدث عندما تقوم في كل من المجلسين لجان منفصلة بنظر تشريع مقترح . أما اللجان المشتركة المختارة فاستخدامها أوسع مدى ، وعلى الأخص لجان المؤتمرات . ويستخدم الكونجرس لجان المؤتمرات للفصل في الخلافات بين المجلسين كلما أقر أحدهما مشروع قانون غير مطابق بكل جزئياته للمشروع نفسه الذي أقره المجلس الآخر . ويحدث هذا في معظم الحالات غير العادية . فما لم يقر كلا المجلسين مشروع القانون بنفس النص بالحرف الواحد لا يمكن تقديمه إلى السلطة التنفيذية لاتخاذ اللازم (إما بالتوقيع أو الفيتو) . ويعين كل من المجلسين ما بين ثلاثة وتسعة أعضاء ليجتمعوا مع نظرائهم من المجلس الآخر على شكل مؤتمر . (واللجان الدائمة المختصة تختار أعضاء المؤتمر من بين أعضائها . ويختلف الاجراء باختلاف اللجان) . ويموز اللجنة المؤتمر أن تبني صيغة مجلس النواب لمشروع القانون ، أو صيغة مجلس الشيوخ ، أو صيغة وسطى ، وإن كان المفروض نظرياً ألا يصنعوا هذا إلا أنهم قد يعيدون أحياناً كتابة المشروع بأكمله من جديد ، ولا سيما إذا كان نصا المجلسين مختلفين اختلافاً جذرياً . ولكي يصدر المؤتمر تقريره لا بد أن توافق عليه أغلبية أعضائه الموفدين من كل من المجلسين . فإن لم يتفقوا سقط مشروع القانون حتى ولو كان قد مر في المجلسين .

ويعود تقرير لجنة المؤتمر إلى المجلسين لئيتناه بدون تعديل ، ويرسل بعد ذلك إلى الرئيس لاتخاذ اللازم . وجرت العادة أن يقبل كل من المجلسين تقرير لجنة المؤتمر روتينياً ، ولكن إذا رفضه أحدهما قضى على الاجراء تماماً .

وامكانات موت مشروع قانون فجأة لا تكاد تقع تحت حصر . وأشد المجالات فتكاً بمشروعات القوانين هي اللجنة الدائمة . واللجان الدائمة بمثابة القلب من نظام اللجان . فهي وحدات دائمة ينشئها كل مجلس وفقاً لقواعده ، ومهمتها نظر التشريع المقترح والتوصية بإقراره . والغالب أن تشكل اللجان الدائمة على أساس الموضوع ، بحيث تدخل موضوعات معينة في اختصاص كل لجنة . والقاعدة أن قرار اللجنة هو العامل الرئيسى في تحديد مستقبل مشروع القانون . فعندما تقدم اللجنة تقريراً مؤيداً لمشروع القانون إلى مجلس النواب أو مجلس الشيوخ ، فلاحتمال كبير أن يتم إقراره ، ولاسيما إذا كانت اللجنة قد أيدته بشدة وكان إقرارها بأغلبية كبيرة ، ومن النادر إلى أقصى حد أن ينجح مشروع قانون بدون موافقة اللجنة .

ويتولى حزب الأغلبية في كل من المجلسين اختيار مقررى اللجان ، وتكون له دائماً الأغلبية في جميع لجان مجلس النواب (انظر الجدول (١) والجدول (٢) ففيهما رؤساء لجان مجلس النواب والشيوخ الحاليون) وأجلى مظهر لاتباع الأسبقية ، وأقدمية العضوية هو عند اختيار مقررى اللجان ، وهو نظام معيب . وإن كان قد حدث تغيير في السنوات الأخيرة فاستبعد نظام الأقدمية كإجراء رسمى ، إلا أن الأقدمية لم تزل حاسمة في معظم الحالات عند اختيار مقررى اللجان . وهذا النظام يكفل اختيار عضو حزب الأغلبية الذى قضى أكبر عدد من السنوات المتعاقبة في خدمة لجنة معينة لكى يكون مقررأ لها ، اللهم إلا إذا اختار التنحى . وقد حال هذا المبدأ دون قيام صراعات داخل كل حزب عند اختيار الزعماء ، كما ضمن أن يكون المقررون من ذوى الخبرة (وإن لم يكونوا بالضرورة من ذوى الكفاية) . وحال أيضاً دون التمييز العنصرى أو الدينى أو الجنسى إلخ . . . ومعظم الهجوم على مبدأ الأقدمية مصدره الليبراليون ولاسيما الشبان منهم . ولكن عندما تزداد أقدمية العضو ويعمل في مواقع ذات سلطة ، فالغالب أن يصبح من انصار نظام الأقدمية ، سواء أكان العضو محافظاً أولبرالياً ، على أساس أن للأقدمية مزاياها الكافية التى تعوض نقائصها .

ومن السهل المبالغة في نقائص الاختيار بالأقدمية . فقد أدى النظام الغرض منه ومازال ناجحاً إلى حد ما . وكذلك الاختيار على أساس الزعامة وحدها (وكان ذلك متبعاً يوماً

الجدول ١ : اللجان الدائمة لمجلس النواب في يناير سنة ١٩٨١ .

لجنة المجلس	اسم المقرر	ولاية
للزراعة	إ. (كيك) دى لا جازا	تكساس
للاعتيادات	جامى ل. هويتز	ميسيسيبى
للقوات المسلحة	ملفين برايس	إلينوى
للبنوك والمالية		
والشئون الحضرية	فرناند ج. سان جيرمان	رود آيلند
للموازنة	جيمس ر. جونز	أوكلاهوما
لمنطقة كوليبيا	رونالد ف. ديلومز	كاليفورنيا
للتربية والعمل	كارل د. بركنز	كتشى
للمطاقة والتجارة	جون د. دنجل	متشيجان
لشئون الخارجية	كليمنت ج. زيلوكى	ويسكونسن
للمعاملات الحكومية	جاك بروكس	تكساس
لادارة المجلس	أوغسطس ف. هوكنز	كاليفورنيا
للدخالية وشئون الجزر	موريس ك. أودال	أريزونا
للقضاء	بيتر و. روينو	نيوجيرسى
للمهجرة التجارية والمصادد	ولتر ب. جونز	كارولينا الشمالية
للمريد والخدمة المدنية	وليم د. فورد	متشيجان
للأشغال العامة والنقل	جيمس ج. هوارد	نيوجيرسى
للقواعد	رئشارد بولنج	ميسورى
للمعلم والتكنولوجيا	دون فوكا	فلوريدا
للأعمال الصغيرة	بارن ج. متشل	ميريلند
لمعايير السلوك الرسمى	لويس ستوكس	أوهايو
لشئون المحاربين القدماء	ج. ف. متجمدى	ميسيسيبى
للمخطط والموارد المالية	دان رستكوفسكى	إلينوى

ما فى الكونجرس ولم يزل معمولاً به فى ولايات كثيرة) له أيضاً نقائصه التى تضارع فى خطورتها أو جديتها نظام الأقدمية . ومع هذا هناك عيوب كثيرة فى الاختيار الصارم بالأقدمية . فهو فضلاً عن تجاهله الكفاءة يثير استياء كثيرين من أنصار التنظيم الحزبى

ولاية	مقرها	لجنة مجلس الشيوخ
كارولينا الشمالية	جيس هيلمز	للزراعة والتغذية والغابات
أوريغون	مارك أو . هتفيلد	للاعتيادات
تكساس	جون تاور	للقوات المسلحة
		للبنوك والأسكان
أوتاها	جيك جاران	والشئون الحضرية
نيومكسيكو	بيت ف . دومينيسى	للموازنة
أوريغون	بوب باكويو	للتجارة والعلم والنقل
ايداهو	جيمس أ . مكولور	للموارد الطبيعية
فيرمونت	روبرت ت . ستافورد	للبيئة والأشغال العامة
كنساس	روبرت دول	للمالية
إلينوى	تشارلز هـ . بيرسى	للعلاقات الخارجية
ديلاوير	وليم ف . روث ، الأصغر	لشئون الحكومية
كارولينا الجنوبية	ستروم ثورمند	للمضاه
أوتاها	أورين ج . هاتش	للعمل والموارد البشرية
	تشارلز مك . س .	للقواعد والإدارة
ميريلند	ماتياس ، الأصغر	
وايومنج	الآن ك . سمبسون	لشئون المحاربين القدماء

ملاحظة : هذا الجدول يمسك إعادة تنظيم بنية لجان مجلس الشيوخ طبقاً لقرار مجلس الشيوخ رقم ٤ الصادر في ٤ فبراير سنة ١٩٧٧ ، وهو أول تنفيغ هام منذ سنة ١٩٤٦ .

القوى وزعامته . وكثيرون ممن كان من النادر أن يؤيدوا موقف أحزابهم وصلوا إلى كراسى مقررى اللجان ، ولم يجرد عضو الحزب من أسبقته لعدم تأييد موقف حزبه إلا في الحالات الفاضحة جداً . وكان النظم بغياً جداً أيضاً لدى من يؤيدون مزيداً من الديمقراطية داخل مجلسى الكونجرس . والقاعدة السائدة أن ألد أعداء الأقدمية هم الليبراليون والسبب في ذلك ببساطة أن هذا النظام يميل للعمل لصالح المحافظين . وكان الليبراليون يدركون تماماً أن الولايات والمناطق المحافظة — وهى الأقل حضرية — كانت أقرب إلى أن تكون « مأمونة » للملتزمين بالحزبية — أى أنها لا تتيح تحدياً كبيراً في

العملية التشريعية / ١٠١

الانتخابات ، فهي أكثر أماناً من المناطق والولايات الأكثر حضرية ، ومن ثم فهي أكثر ليبرالية . والعضو الملتزم القادم من منطقة « مأمونة » من المرجح أن يحوز أقدمية ، ومن ثم يزداد قوة أو سلطة . لذا كان معظم مقررى اللجان في كلا المجلسين من الجنوب ، وهم عموماً من أشد المناطق ريفية . ومع أن هذا لم يعد هو الشأن ، فالواقع أن الجنوب يضم مناطق كثيرة مأمونة ، مما يتيح له مزيداً من القوة في المجلسين أكثر مما يتناسب مع حجمه على أساس المساواة الصارمة . ويصدق هذا على المناطق الريفية عموماً . فالتمسك المعتاد بالأقدمية يميل إلى أن يمنح قدرأ كبيراً من القوة لعدد صغير نسبياً من الولايات التى تشابه جداً في المصالح ، وكثيراً ما تشابه في التكوين الطائفي .

وفى وقت ما كانت مسألة الأقدمية دقيقة وحاسمة بسبب سلطة رؤساء اللجان . وفى وسع رئيس اللجنة أن يدعو أو يرفض طلب اجتماع جلسات استماع . ويمكنه أن يكافئ أعضاء اللجنة أو يمنع تعيينهم فى اللجان الفرعية ، ثم إن سلطته فى إجراءات اللجنة كانت من الضخامة بحيث كان يمكنه - فى حالات كثيرة - أن « يقتل » أى مشروع قانون لا يروقه . وكان ذلك نتيجة - إلى حد ما - لنظام لجان الكونجرس الأمريكى نفسه . فلو كانت اللجان أقل سلطاناً ، لكانت مسألة الأقدمية وسلطة رئيس اللجنة أقل خطورة ، لأن الرؤساء كانوا عندئذ يصبحون أقل أهمية . ومعظم الهيئات التشريعية فى الأماكن الأخرى ، وإن كانت تستخدم اللجان ، إلا أن هذه اللجان ليس لها أى شبه باللجان الأمريكية القوية السلطات التى تتمتع فعلاً بسلطة الحياة والموت بإزاء التشريع . فالهيئات التشريعية فى الأماكن الأخرى تصنع بدلاً من هذا ما يعد فى أمريكا مستحيلاً ، لأن تلك الهيئات تناول معظم تفصيلات العمل التشريعى وتقررها أمام هيئة المجلس بأكملها . إن نظام اللجان الأمريكى - الذى شجع عليه ضعف الانضباط الحزبى وعدم وجود سيطرة تنفيذية على الجداول التشريعى - كان تطوراً طبيعياً للأمور ، ولكنه لم يكن نظاماً لا مفر منه . وفى السنوات الأخيرة أدخل تعديل على كل من نظام الأقدمية وسلطات مقررى اللجان ، مع أن سلطات اللجان نفسها لم تزل على حالها من القوة .

فى سنة ١٩٧١ شق الجمهوريون فى مجلس النواب الطريق إلى إصلاح نظام الأقدمية حين قالوا إن مقررى اللجان (أو بعبارة أدق أعضاء الأقلية نوى المكانة العالية ، لأن الجمهوريين كانوا أقلية) ينبغى أن يختارهم الأعضاء الجمهوريون فى

١٠٢ / كيف تحكم أمريكا

المجلس . وتبعهم الديمقراطيون بمثل ذلك الاصلاح في سنة ١٩٧٣ . وتبنى جمهوريو مجلس الشيوخ إصلاحات مماثلة في السنة نفسها ، وتبعهم ديمقراطيو هذا المجلس في سنة ١٩٧٦ .

ولعل هذه الاجراءات الجديدة جاءت من ناحية كلا الحزبين نتيجة ضغوط داخلية في الكونجرس والاعلام الواسع النطاق من جانب جماعات المواطنين مثل منظمة القضية المشتركة ومنظمة والف نادر . وتتيح هذه الاصلاحات وسيلة لعزل المقرر باجراءات عادية . ولكن المختارين في معظم الحالات هم أولئك الذين كان من المفروض انتقاؤهم طبقاً للأقدمية المطلقة . وفي أوائل سنة ١٩٧٥ تمكن ديمقراطيو مجلس النواب من عزل ثلاثة من مقرري اللجان - هم رايت باتمان مقرر لجنة البنوك والأموال السائلة ، وادوارد هيبرت مقرر لجنة القوات المسلحة ، و.و. ر. بودج » مقرر لجنة الزراعة . وتبدو نتائج مثل هذه الاصلاحات مشوشة مع ذلك ، عندما نلاحظ أن « وين هابس » وهو من أشد مقرري اللجان في مجلس النواب استبداداً وتعتساً وأكثرهم جدارة بالقبض ظل محتفظاً بمنصبه كمقرر لجنة الإدارة . إلا أن الفضائح الجنسية التي تكشف في سنة ١٩٧٦ وأجبرته على الاستقالة ، أنجزت ما لم ينجزه المصلحون ، وتم بذلك عزل هابس والانتقاص من السلطة الدكتاتورية التي كان قد شيدها لنفسه وللمجته .

وأضافت إصلاحات أخرى انتقاصات من سلطة مقرري اللجان بأن خولت لأعضاء اللجان الفرعية سلطة اختيار مقرري لجانهم الفرعية والسماح لقيادات هذه اللجان الفرعية باختيار هيئة الموظفين المعاونين . وفيما سبق كان مقرر اللجنة الأصلية يعين ويفصل كل هيئة معاونين للجنة وتوابعها الفرعية . وفي سنة ١٩٧٩ تلقى نظام الأقدمية ضربة أخرى عندما خذل ثلاثة من الديمقراطيين الشباب زملاءهم ذوي الأقدمية في مناصب اللجان الفرعية للجنة التجارة والعمليات الحكومية .

ولكن المصلحين - مع هذا - لم يحدث قط أن اقترحوا تغييرات في النظام الأساسي الذي يمكن أن يجعل تقديم القوانين وقريرها (إقرارها) أشد فاعلية . فكل ما يريدونه هو أساليب جديدة لاختيار قادة النهج القديم المستقر . وكان في وسع أعضاء الكونجرس ، بالتأكيد ، أن يغيروا المؤسسات تغييراً كبيراً لو شاءوا . والبنية الحالية بأسرها للمجلسين متحيزة ضد الاصلاح . وكثير من الاصلاحات في تاريخ الكونجرس لم تحدث سوى تغير ضئيل في طريقة الأداء الحالية للفرع التشريعي . وليس من شك

العملية التشريعية / ١٠٣

تقريباً أن الأمور لا تزال على ما هي عليه لأن هذه هي الطريقة التي يريدھا معظم الأعضاء .

وطريقة الوصول إلى كرسي مقرر إحدى اللجان لم تزال أن تُختار للجنة معينة ، وأن يستمر انتخابه للكونجرس ، ويشترط أن يكون حزب هذا العضو صاحب الأغلبية عندما يتمكن من التغلب على المعارضة . وقلة من الصفوة هم الذين يتمكنون من الحصول على المواقع الممتازة مثل لجنة الاعتادات ، ولجنة الحفظ والموارد المالية ، ولجنة القواعد في مجلس النواب ، أو لجان الاعتادات والمالية والقوات المسلحة ، والعلاقات الخارجية في مجلس الشيوخ . ولفترة من الزمن كان النواب يشغل الواحد منهم عضوية لجنة واحدة فقط ، ويشغل عضو الشيوخ مكاناً في لجتين ، وإن كانت هناك استثناءات . والاتجاه الآن إلى أن يشغل عضو مجلس النواب مكاناً في لجتين أيضاً ، فيما عدا أعضاء لجان معينة مثل لجان الاعتادات والزراعة والحفظ والموارد المالية والقواعد والقوات المسلحة ، حيث تجرى العادة بالعضوية في لجنة واحدة فقط .

وإجراءات اختيار أعضاء اللجان تختلف باختلاف الأحزاب والمجلسين التشريعيين . فمؤتمر الحزب الديمقراطي لأعضاء مجلس النواب يختار رسمياً الأعضاء الديمقراطيين ، ولكن المؤتمر يتبع في ذلك توصية لجنة التوجيه ورسم السياسة بالحزب ، التي تضم زعامة الحزب بالمجلس إلى جانب الأعضاء الذين يختارهم رئيس المجلس (إذا كان ديمقراطياً ، كما هي الحال عادة) ، وأعضاء آخرون من المناطق الجغرافية . وهذا الترتيب نفسه كان إصلاحاً حدث سنة ١٩٧٥ . (وقبل ذلك كانت سلطة التوصية بالتعيينات الديمقراطية في اللجان موزعة للأعضاء الديمقراطيين في لجنة مجلس النواب للخطط والموارد) . وينشأ جمهوريو مجلس النواب « لجنة لشئون اللجان » ، مكونة من ممثل عن كل ولاية لها نائب جمهوري . وكل عضو يملك عدداً من الأصوات يعادل عدد النواب الجمهوريين في ولايته . وتعيّن على هذه اللجنة لجنة تنفيذية تضم أعضاء من أكثر الولايات انتخاباً لنواب جمهوريين ، مثل متشيجان وإلينوى وكاليفورنيا ونيويورك وأوهايو وبنسلفانيا .

وفي مجلس الشيوخ يختار زعيم الأعضاء الديمقراطيين لجنة توجيه لتقرير عضوية اللجان من الديمقراطيين . ويعين مقرر المؤتمر الحزبي الجمهوري لأعضاء المجلس لجنة لشئون اللجان لها مثل هذه المهمة . ويتبع الديمقراطيون المبدأ المسمى « مبدأ جونسون » (وقد تبنوا هذا المبدأ في الخمسينات عندما كان لندون جونسون زعيم

الأغلبية) . ويشترط هذا المبدأ أن يظفر كل عضو ديمقراطي بمجلس الشيوخ بعضوية لجنة هامة قبل أن تتاح لأي عضو ديمقراطي أكثر من عضوية واحدة . ويبنى الجمهوريون تعييناتهم الأولية عادة على أساس الأقدمية ، ولكنهم يتبعون قاعدة تبنوها سنة ١٩٦٥ ، مفادها أنه لا يجوز لأي جمهوري أن يحتل مقعداً في أكثر من لجنة واحدة من اللجان الأربع ذات السلطات الأكبر (وهي لجان الاعتمادات والمالية والعلاقات الخارجية والقوات المسلحة) ما لم يكن كل عضو جمهوري في مجلس الشيوخ قد أتاحت له فرصة مثل هذا التعيين .

وجميع هذه الطرق تكفل السيطرة التامة تقريباً للأعضاء الأقدم ، الذين لا يحتل أن يعكسوا تغييرات في الرأي السياسي للجمهور الناخبين بوجه عام . وهناك معايير متنوعة تهيمن على عملية التعيين في اللجان ، وتتغير هذه المعايير باستمرار . ولكن التركيز هنا - كما في غير ذلك من شئون الكونجرس - ينصب بالأكثر على إبقاء الأمر الواقع ، لأن من يحصلون على أهم المناصب في اللجان يرجح أن يكونوا من يعتقد الزعماء أنهم لن يغيروا أو يضعفوا الأوضاع السائدة .

إجراءات الكونجرس :

الطريق الصخري إلى التشريع

الرأي القائل بأن ما يجري في مجلس النواب أو مجلس الشيوخ ، هو المناقشة المفتوحة والتصرف العلني بالكامل في قاعة المجلس يكامل هيئته . وهذا ما تعكسه صفحات « سجل الكونجرس » ، هذا الرأي مجرد وهم . إذ الواقع أن معظم عمل الكونجرس يجري في اللجان . كذلك معظم القرارات التي يجوبها سجل الكونجرس تكاد تكون في حكم الخيال القصصي . فالدستور يطالب كلاً من المجلسين بأن يصدر نشرات يومية بما يجري فيه . ولكن ما يجري في اللجان - وهو بالغ الأهمية - لا يتضمنه هذا السجل . ويجوز لعضو الكونجرس أن يدخل في السجل مادة أو فقرة قد تجعل الأمر يبدو كما لو كانت هناك مناقشة حامية وأن العضو شارك فيها بتوسع ، مع أن ما قيل في جلسة المجلس كان قليلاً جداً في هذه المسألة ، أو لعله لم يكن موضوع كلام إطلاقاً ! ويمكن تغيير « السجل » بناء على طلب العضو بعد الموافقة الإجماعية على هذا التغيير (ويتم هذه الموافقة الإجماعية على الدوام) بقصد « تنقيح وتوسيع » ملاحظاته التي أدلى بها في

العملية التشريعية / ١٠٥

الجلسة . ويجوز للأعضاء أيضاً أن « يحشروا » أى مادة تروقيهم في القسم الأخير من السجل الذى يطلق عليه « توسعات في الملاحظات » . وأحياناً تجرى مناقشات ، وقد تكون على مستوى عال (وإن كان هذا نادراً) ولكن صفحات « السجل » ليست انعكاساً كاملاً لما يحدث . ويتلقى الأعضاء نسخاً من ملاحظاتهم التى أدلوا بها في الجلسة ، ويجوز لهم أن يعدلوا فيها لإزالة الأخطاء الفاضحة أو أن ينقحوها قبل أن تظهر في الطبعة النهائية للسجل . ومعنى هذا أن كل عضو يظهر في صفحات هذا « السجل » على أحسن صورة تروقه أو تترأى له . وإذا لم يتسن لعضو أن يعدل نسخته ويعيدها في الوقت المناسب قبل آخر لحظة للطبع ، يؤجل هذا القسم من سجل الجلسة ويذكر في موضعه أن أقوال فلان ستظهر في القسم الخاص بالتوسعات . وبرغم هذه النقائص ، لم يزل « السجل » أفضل صورة لأعمال الكونجرس في متناول من يريدون تتبع أعمال الكونجرس اليومية . وهو مصدر ثمين ومن أعاجيب صور النشر في العالم . فهو يظهر في اليوم التالى — بصورة روتينية — في ظروف وضغوط تجعل صدره من قبيل الإعجاز . وأحياناً يصلح السجل مصدراً للترفيه الفكاهى عن عمل الحكومة الممل ، سواء في بياناته عن المناقشات ، أو في العبارات أو الأشعار أو النكات التى يختارها الأعضاء كى يخلدوها في صفحاته الخلفية .

وثمة وهم آخر ، هو الرأى الشائع المتواتر بأن أعضاء الكونجرس يجتمعون في واشنطن ليقروا بدون تمييز قوانين « تبدد أموال دافعى الضرائب » . فلكى نقدر صعوبة العمل التشريعى ، دعنا نتعقب مسار مشروع قانون من بداية تقديمه إلى أن يصبح قانوناً . (وهذا ما يبينه الشكل ٣) .

ولا يجوز تقديم مشروع القانون إلا عن طريق نائب أو عضو بمجلس الشيوخ . وفيها عدا مشروعات قوانين الإيرادات التى يوجب الدستور أن تبدأ من مجلس النواب ، يمكن أن يبدأ المشروع من أى من المجلسين أو من كليهما في آن واحد . وتقضى التقاليد بأن تبدأ مشروعات الاعتادات في مجلس النواب ، ولكن ذلك ليس بموجب القانون . ولتتعقب — على سبيل المثال — مشروع قانون يبدأ في مجلس النواب ، لإنشاء برنامج للإعانات المالية لسداد الرسوم الدراسية لطلاب الكلية ، يريد به النائب المتقدم بالمشروع أن يخصص لهذا الغرض اعتياداً يصل في مجملته إلى ٢٠٠ مليون دولار . ولأنه ليس من المرجح أن يكون قادراً على وضع مسودة مثل هذا المشروع التقنى بدون مساعدة تتجاوز ما يتيح له هيئة معاونيه (السكرتارية الخاصة به) ، لذا قد يتقدم عضو

جانب من سجل الكونجرس لمجلس شيوخ الولايات المتحدة لسنة ١٩٧٩

عمل صباحى روتينى

مسترويرت بيرد : سيدى الرئيس . إنى أطلب موافقة إجماعية على فترة قصيرة للقيام بالعمل الصباحى الروتينى ، بدون إضرار بطلبات الكلام من أعضاء المجلس ، على ألا تتجاوز هذه الفترة ١٥ دقيقة ، بحيث يسمح لكل راغب فى الكلام بخمس دقائق على الأكثر .
الرئيس المؤقت (القائم بالرئاسة) لا اعتراض . تمت الموافقة .

استهلال

(برهة توقف فى الإجراءات ، حدث بعدها ما يأتى) :

مسترويرت بيرد (مدنلداً) لا . . دى . . دا . . دو .

أحب أن أسمع زعيم الأقلية الفاضل يبدى رأيه فى موضوع ما . أى موضوع كان .
مستريكر : سيدى الرئيس . لقد سمعت زعيم الأغلبية يفصح عن رأيه بنغمت موسيقية منذ لحظة ، بما أبيع من فى شرفة الزوار . ولكن بما أننا قد أمرنا هذه النقطة الهامة فى أعمال مجلس الشيوخ اليوم ، لذا أجد نفسى عاجزاً عن الكلام . والعضو الشاب الفاضل من فرجينيا موجود هنا . وقد يكون لديه ما يدلى به فى موضوع دى أهمية مشتركة بينه وبين زميله .

مسترويرت بيرد : سيدى الرئيس . عندما يعجز زعيم الأقلية الفاضل عن الكلام ، يحس المرء بالصمت ينجيم على هذه القاعة ، كالسحابة .
مستروازر : سيدى الرئيس . لقد جئت هذا الصباح لأسمع زميل الفاضل من فرجينيا يتكلم ولم يسبق أن لوحظ عليه التأخير .
مستريكر : لدى هنا طلب عاجل من هيئة معاونين باقتراح عدم توفر العدد القانونى .

(ومزيد من الدندنة من السناتورويرت بيرد)

مسترويرت بيرد : سيدى الرئيس ، بناء على قواعد المجلس ، على أحد الأعضاء أن يتحرك كي يغلق أبواب مجلس الشيوخ ، إذا ما أيد عضو آخر هذا الطلب .
مستريكر : سيدى الرئيس . هذا العضو سيؤيد الطلب مراعاة لشرفة الزوار ، إذا استمرت الإجراءات على هذا النحو . ولا بد أن أقول ياسيدى الرئيس ، أن ذلك سيكون سابقة تاريخية فى المجلس . فانا لم أسمع قبل الآن زعيم الأغلبية يدندن بأنغام موسيقية ، ولم أقرأ أى إشارة إليها فى الصحف العامة .
(مزيد من الدندنة الموسيقية من السناتورويرت بيرد)

مسترويرت بيرد : هذه المناسبة ، غداً مساء سأتدنى سترى الحمراء وأهل
فيثارتى ، وأمل أن زملاي سيشتركون في الإنشاد عندما أقول (هى .. هاو) .

مسترييكر : أسيكون هذا غداً مساء ؟

مسترويرت بيرد : « هى .. هاو » غداً مساء .

مسترييكر : ستكون إذن ليلة افتتاح .

مسترويرت بيرد : رويوت بيرد وقيثارته .

مسترييكر : حسناً . سنتظر ذلك بشوق كبير .

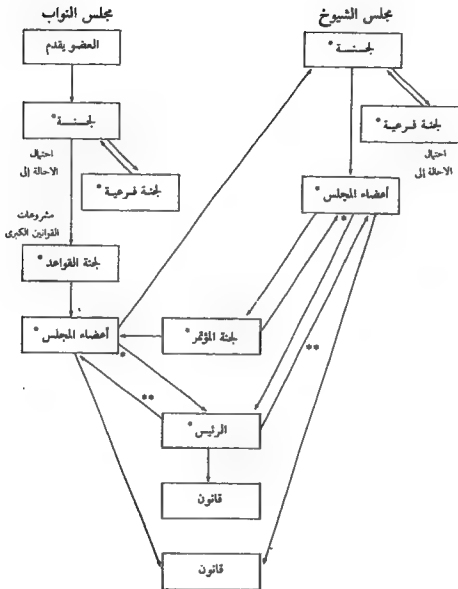
وأنا أتذكر - إذا سمح زعيم الأغلبية - عندما جاء إلى تينيسى ، وإلى ناشفيل
ليسجل هذا العرض ، أو ما افترض أنه ذلك العرض ، سمعت أقاويل من كثيرين من
أصدقائي في ناشفيل ، وخاصة في أوساط الترفيه والموسيقى الريفية . وطلبوا منى أن أبلغ
رسالة إلى زعيم الأغلبية لم أقم قط بتبليغها ، وهى أنه إذا كف عن العزف ، سيكفون
عن الاشتغال بالسياسة .

(ضحك)

مسترويرت بيرد : أتمنى أن يحضر « هارى بيرد » إلى هنا بسرعة ، وإلا ألغينا شرط
العدد القانونى للجلسة في الكونجرس بأسره قبل أن ينتفضى هذا الصباح .

الكونجرس بالخطوط العريضة لاقتراحه إلى المتخصصين في إدارة (وزارة) التربية ،
الذى يعدون - بدافع المجاملة - المسودة بصرف النظر عن رأيهم الخاص في المشروع .
ويتيح هذا الاجراء بالطبع للجهاز التنفيذي أن يكون له بعض التأثير على المشروع
المقترح ، ولو في مراحله الأولية .

وبعد تقديم المشروع إلى مجلس النواب ، يحال إلى اللجنة المختصة ، وهى في هذه
الحالة لجنة التربية والعمل . وعندئذ تحول هذه اللجنة إلى اللجنة الفرعية المختصة
بالموضوع المتعلق به . وتفحص اللجنة الفرعية مشروع القانون ، وربما عقدت بشأنه
جلسات استماع ودعت شهوداً للإدلاء بأرائهم فيما يتصل بمزاياه وأوجه النقص فيه ، ثم
تبعت بتوصياتها إلى اللجنة الأصلية . فإذا كانت توصية اللجنة الفرعية ضد المشروع ،
لا تنظروه اللجنة الأصلية وبذلك يموت المشروع عادة . أما إن زكت اللجنة الفرعية
المشروع ، فربما كتبت اللجنة الأصلية تقريرها في صالحه . وإذا لم يكن تقريرها في
صالحه لأى سبب ، فمغنى ذلك القضاء على هذا المشروع عادة . وقد تضيف اللجنة



الشكل ٣ : طريقة المرور النمطية من مشروع قانون هام إلى قانون باديء من مجلس النواب .

- ملحوظة : مشروعات القوانين يمكن أن تبدأ في أي من المجلسين فيها عدا ما يتعلق بالإيرادات - فيجب أن يبدأ من مجلس النواب - أو ما يتعلق بالاعتقادات ، وتبدأ من هناك أيضاً بحكم العادة
- مواضع يمكن أن يموت فيها المشروع .
 - إذا صدر ضده فيتومس الرئيس أثناء دورة الكونجرس .

العملية التشريعية / ١٠٩

تعديلات عليه من عندها ، أو قد تعيد كتابته بأسره ، بحيث يصبح في صورته هذه غير مشابه للمشروع الأصل في المضمون الذى دخل به اللجنة . وفى المثال الذى افترضناه تنظر لجنة التربية والعمل المشروع وتكتب تقريرها فى صالحه ، ولكن بتعديل يجعل ميزانيته ١٠٠ مليون دولار فقط .

أما وقد كتبت للمشروع الحياة حتى هذه المرحلة ، فإنه يدرج فى جدول أعمال لجنة القواعد ، التى تنظم الكثير من حركة المرور فى جلسات المجلس . ولجنة القواعد لا تهتم على جميع ما يرفع إليها من سائر اللجان لأن معظم ما يتم نظره فى أى دور انعقاد غير مختلف عليه ، ينظر بصورة روتينية ، أما بعض الأمور المعنية — مثل تلك التى ترد تقاريرها من لجان الخطط والموارد المالية أو الاعتمادات فلها وضع ممتاز . وعلى وجه العموم لا بد من إقرار معظم الاجراءات المختلف عليها من جانب لجنة القواعد قبل أن يتسنى للمجلس نظرها . فإذا جمّدت لجنة القواعد الاجراءات أو امتنعت عن نظرها ، كان فى هذا القضاء على المشروع غالباً . ومن الممكن إخراج مشروع عنوة من لجنة القواعد المتفاسدة ، ولكن هذا الأمر عسير ، وكثيراً ما يكون الجهد المبذول فى هذا السبيل بدون طائل — وطالما كانت هذه اللجنة مقبرة التشريعات ، ولاسيما البرامج الاجتماعية التقدمية . وقد بذل الرئيس كنيدي الجانب الأكبر من نفوذه فى الكونجرس محاولاً تحقيق توسّع فى اللجنة توطئة لتعيين أعضاء فيها من ذوى التفكير الأكثر ليبرالية . وقد نجح ، ولكن نتائج ذلك كانت مخيبة للآمال . وقد ثبت أن مرور الزمن وتغير الأشخاص كانتا أشد فاعلية من توسّع كنيدي . وفى السنوات القلائل الأخيرة عملت لجنة القواعد بتعاون وثيق مع الزعامة ومع المجلس بكامل هيئته ، وأصبحت العرقلة التى اتسم بها أداء اللجنة فى خبر كان .

وفى المثال الذى نحن بصدده تؤيد لجنة القواعد مشروع القانون ، ويذهب الإجراء إلى جلسة المجلس بكامل هيئته مع استخدام « قاعدة » تسمح بوقت محدود معين للمناقشة فيه . وفى هذه المرحلة يجرى النقاش والمناورات البرلمانية ، وقد تبذل جهود لإيقاف المناقشة أو إعادة المشروع إلى اللجنة ، فإذا نجح هذا الأسلوب فمعناه قتل المشروع بكل تأكيد تقريباً . وإذا خذل المجلس المشروع مات تماماً . ولكن مشروعنا يتخطى هذه العقبات وتقره أغلبية أصوات المجلس ، الذى يرسله على الأثر إلى مجلس الشيوخ .

وفى مجلس الشيوخ يذهب المشروع إلى لجنة الموارد البشرية التى تملك الفصل فى

الأمر التربوية . وهنا يبدأ كل شيء من جديد . وتتعامل اللجنة مع المشروع على نحو ما فعلت نظيرتها في مجلس النواب . وكما حدث هناك ، يجوز لهذه اللجنة أن تعدل المشروع أو تعيد كتابته . ويمد إقرار اللجنة مطلباً فعلياً كي ينظر مجلس الشيوخ المشروع . ولنفرض أن اللجنة أعادت ميزانية المشروع إلى ٢٠٠ مليون دولار ، وكتبت التقرير في صالحه . وفي هذه الحالة يمكن عرضه على جلسة مجلس الشيوخ العامة ، مع ملاحظة أنه لا يوجد بمجلس الشيوخ ما يقابل لجنة القواعد في مجلس النواب (هناك لجنة في مجلس الشيوخ للقواعد والإدارة ، ولكنها على وجه التقريب تقابل لجنة مجلس النواب لإدارة المجلس نفسه وليست لجنة قواعد) . ولما كان إقرار كل من مجلسي النواب والشيوخ ضرورياً لكل تشريع ، فرفض مجلس الشيوخ للمشروع يقضى عليه . وعدم نظر مجلس الشيوخ له يؤدي لنفس النتيجة . وعلى نحو ما هو جارٍ في مجلس النواب ، إذا نجحت المناورات في قاعة مجلس الشيوخ في إيقاف المناقشة أو إعادة المشروع إلى اللجنة ، فمعنى ذلك القضاء عليه أيضاً . وفي حالة مشروعنا لو أقره مجلس الشيوخ ، أى موافقة المجلسين عليه ، فإن هذا يمسّ قراراً للكونجرس ، لأن المجلسين لم يقره بعين الصيغة الواحدة . وإذا وجد أى اختلاف بين نصي المشروع اللذين فازا بإقرار مجلس النواب ومجلس الشيوخ ، فلا بد إذن أن يحول المشروع إلى لجنة تعقد على شكل مؤتمر مشترك . وفي حالتنا هذه أقر مجلس النواب مشروعاً بميزانية ١٠٠ مليون دولار ، وأقر مجلس الشيوخ المشروع جاعلاً تكاليف نفس البرنامج ٢٠٠ مليون دولار . ولذا لا بد من تحويله إلى المؤتمر .

والغرض من لجنة المؤتمر ، كما ناقشناها من قبل ، هو تسوية الفروق أو الاختلافات بين المجلسين . فإذا فشلت أغلبية أعضاء المؤتمر من النواب في الاتفاق على رأى مع أغلبية أعضائه من الشيوخ ، مات مشروع القانون برغم موافقة كل من المجلسين عليه قبل ذلك . وعلى سبيل المثال لنفرض أن لجنة المؤتمر أقرت مشروعنا واتفقت على مبلغ وسط هو ١٥٠ مليون دولار ، فعندئذ يرسل تقرير لجنة المؤتمر بذلك إلى كل من المجلسين لإقراره نهائياً . ويقبل المجلسان هذا التقرير عادة ، ولكن في حالة عدم موافقة أحد المجلسين عليه ، يموت المشروع . وهما في حالتنا يقبلان التقرير بأغلبية الأصوات في قاعة كل منهما ، فيصبح قراراً نهائياً من الكونجرس يرسله إلى الرئيس .

ويتلقى الرئيس القرار الجديد ويقرر بنفسه أن يوقعه ليصبح قانوناً نافذاً ، أو يستخدم ضده الفيتو . فإذا استخدم الفيتو وكان الكونجرس لم يزل في دورة انعقاده ، أعاده إليه

العملية التشريعية / ١١١

لإعادة النظر ، ويموت القانون ما لم يتمكن كل من المجلسين من إعادة إقراره بأغلبية ثلث الأصوات . أما إذا كانت دورة الكونجرس قد انقضت ، فذلك الغيتو يقتل المشروع مع عدم إمكان إبطال تصرف الرئيس . وإذا لم يفعل الرئيس شيئاً صار المشروع قانوناً بعد مضي عشرة أيام ، ما لم يكن الكونجرس قد انقضى في هذه الفترة ، وفي هذه الحالة يقضى على المشروع وقرار الكونجرس بإقراره (ويسمى هذا الإجراء « فيتو الجيب ») . وفي حالة برنامجنا وقع الرئيس للمشروع وصار قانوناً .

وجلي أن هناك « عقبات » كثيرة على امتداد هذا الطريق ، فلا عجب أن عدداً قليلاً من مشروعات القوانين التي تدخل الكونجرس تصل بسلام إلى الإقرار النهائي وتوقيع الرئيس . وفي هذا المثال الذي ضربه للتوضيح ، وعلى ما في الإجراءات من تعقيدات إلى هذا الحد ، إلا أنه لم يصل إلا إلى نصف الغاية منه ! فالقانون لا يعدو أن يكون « ترخيصاً » باعتداء المبلغ ، ولكنه لا يقدم هذا المبلغ فعلاً . فلكي يبدأ البرنامج في التنفيذ لابد من قرار آخر ، هو قرار فتح الاعتدال ، الذي لابد أن يمر بهذه الإجراءات بتامها ، ولكن بفارق واحد هو أن المشروع الجديد لابد أن يمر بلجنة الاعتدالات في كل من المجلسين ، لا باللجان التشريعية التي نظرت المشروع الأول . وبذلك يتعرض هذه المرة لنقاط أو مواقع عدائية جديدة .

وجانب كبير من العملية التشريعية ينطوي على المساومة والحلول الوسطى . وفي كثير من الحالات تكون العلاقات الشخصية والتأييدات ذات أهمية تعادل القضايا السياسية . ولا يمكن لمناقشة موجزة أن تحيطنا علماً بمدى تعقيد الإجراءات بكامل نواحيها .

ولا يحدث إلا في الحالات التي يكاد الكونجرس فيها أن يكون أحادي الرأي في موضوع ما أن تتم الإجراءات بسرعة . ولكن هذه الحالات قليلة . ففي أواسط الستينات أصدر الكونجرس بتمهية السرعة قراراً يجعل إحراق بطاقة التجنيد جريمة فيدرالية ، ووقع الرئيس جونسون هذا القرار فصار قانوناً بنفس السرعة . ولم يكد الكونجرس يستغرق وقتاً أقل من هذا للموافقة على نداء الرئيس كارتير بتجديد التسجيل للتجنيد في سنة ١٩٨٠ . ولكن المشروع الخاص بالرعاية الصحية استغرق ٢٥ سنة كي « يمر » في الكونجرس ، وأما تبني ما يكاد يشبه برنامجاً فعالاً للحقوق المدنية فكاد يستغرق مائة عام ! .

مستقبل الكونجرس

وحتى وقت قريب كانت مواطن قصور الكونجرس الكثيرة من حيث هو مؤسسة نيابية تحت المصلحين على اقتراح إجراءات يمكن أن تجعله أسهل انقياداً للقيادة التنفيذية وانجهاهاها . وفى السبعينات أدت المخاطر الواضحة لاستبداد السلطة التنفيذية برأيها لتشجيع كثيرين على تغيير رأيهم ، وأن يقترحوا إصلاحات يمكن أن تتيح للكونجرس أن يؤكد سلطته فى مواجهة سلطة تنفيذية متزايدة القوة ومتناقصة التحكم فى ذاتها . وفى الثمانينات عاد البندول يميل هذه المرة إلى ضرورة إلغاء أو إضعاف بعض الإصلاحات التى كانت قد وضعت لكبح الرئيس . والزمن وحده هو الذى سيقول لنا هل التيار الحالى سيؤدى مرة أخرى إلى إساءة استعمال السلطة التنفيذية تلك الإساءة التى فرضت الإصلاحات السابقة . والمسألة العويصة هى : هل من الممكن — على المدى الطويل — أن توجد لأمريكا هيئة تشريعية تصلح كابحاً كافياً للسلطة التنفيذية وتحفظ فى الوقت نفسه للسلطة التنفيذية بفاعليتها . ومن سوء الطالع أن سؤالاً آخر وثيق الصلة بموضوعنا يفرض نفسه ، وهو : هل الأسلم والأكثر أمناً أن نضع الثقة فى الكونجرس أكثر مما نضعها فى الرئيس . ويبدو أن الأمل الوحيد هو تحقيق نوع من التوازن المقبول وإن كان ضعيفاً .

مطالعات مقترحة

- Stephen K. Bailey. *Congress Makes a Law*. New York: Columbia University Press, 1950. One of the earliest, and still one of the best, of the legislative studies.
- Ross K. Baker. *Friend and Foe in the U.S. Senate*. New York: Free Press, 1980.
- Richard Bolling, *Power in the House*. New York: Dutton, 1968. A critical treatment by a member of the House.
- Jimmy Breslin. *How the Good Guys Finally Won: Notes from an Impeachment Summer*. New York: Ballantine, 1976.* Excellent for revealing power relationships in Congress as well as for presenting insights into the background of Watergate.
- Joseph S. Clarke. *Congressional Reform: Problems and Prospects*. New York: Crowell, 1965. Although somewhat dated, still valuable as an analysis by a former senator.

- Cecil V. Crabb, Jr., and Pat M. Holt. *Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1980.*
- Thomas E. Cronin. "A Resurgent Congress and the Imperial Presidency." *Political Science Quarterly*, 92: 2 (Summer 1980), 209-237.
- Lewis A. Dexter. *The Sociology and Politics of Congress*. Chicago: Rand McNally, 1969.* Still an excellent analysis of Congress as an institution.
- Elizabeth Drew. *Senator*. New York: Simon & Schuster, 1979.* A study of a single senator's work; originally published in *The New Yorker*.
- Richard F. Fenno, Jr. *Home Style: House Members in Their Districts*. Boston: Little, Brown, 1978.
- Morris P. Fiorina. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press, 1977.
- Michael Foley. *The New Senate: Liberal Influence on a Conservative Institution*. New Haven: Yale University Press, 1980.
- Thomas M. Franck and Edward Weisband. *Foreign Policy by Congress*. New York: Oxford University Press, 1979.
- Mark Green, et al. *Who Runs Congress?* 3rd ed. New York: Bantam, 1979.*
- Inside Congress*. 2nd ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1979.*
- Gary C. Jacobson. *Money in Congressional Elections*. New Haven: Yale University Press, 1980.*
- Rochelle Jones and Peter Woll. "The Tail and the Dog: How the Staff Wags Congress." *Washington Monthly*, October 1979, pp. 30-40.
- _____. *The Private World of Congress*. New York: Free Press, 1979.
- Donald R. Matthews. *U.S. Senators and their World*. Chapel Hill, N.C.: University of North Carolina Press, 1960.* A classic study.
- Clem Miller. *Member of the House: Letters of a Congressman*. Ed. by John W. Baker. New York: Scribner's, 1962.*
- Origins and Development of Congress*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1976.
- Hanna Fenichel Pitkin, ed. *Representation*. New York: Atherton, 1969.*
- Eric Redman. *The Dance of Legislation*. New York: Simon & Schuster, 1973.* One of the best studies of congressional procedures; written by a former Senate staff member.
- T. H. Reid. *Congressional Odyssey: The Saga of a Senate Bill*. San Francisco: W. H. Freeman, 1980.*
- Donald Riegle. *O Congress*. New York: Popular Library, 1972.* Candid reflections of a young representative (now a senator).
- Randall Ripley. *Congress: Process and Policy*. New York: Norton, 1975.
- Alan Rosenthal. "The Effectiveness of Congress." In *The Performance of American Government*, ed. by Gerald Pomper. New York: Free Press, 1972.
- Arthur Schlesinger, Jr. "Presidential War: See If You Can Fix Any Limit to His Power." *New York Times Magazine*, January 7, 1973.
- Larry Sonis. "O.K., Everybody, Vote Yes: A Day in the Life of a State Legislator." *Washington Monthly*, June 1979, pp. 21-34.
- Frank Sorauf. *Party and Representation*. New York: Atherton, 1963.
- Arthur G. Stevens, Jr., Arthur H. Miller, and Thomas E. Mann. "Mobilization of Liberal Strength in the House, 1955-1970: The Democratic Study Group." *APSA*,

68: 2 (June 1974), 667-681.

ohn Wahlke, Heinz Eulau, William Buchanan, and Leroy Ferguson. *The Legislative System: Exploration in Legislative Behavior*. New York: Wiley, 1962.

العملية التنفيذية

أهمى مبدأ إمبريالى ؟

ليست العظمة فى أن تكون قوياً ، بل فى الاستخدام الصائب للقوة . هنرى وارد بيتشر
عندما كنت غلاماً قليل لى إن فى وسع كل واحد أن يغبور رئيساً ، وهانذا قد بدأت أصدق
هذا .
كلارنس دارو
يمكن لأى فتى فى أمريكا أن يصبح رئيساً ، وأحسب هذا من المخاطر التى يتعرض
لها المرء !
أدلاى ستيفنسون

السلطة التنفيذية — من حيث هى مؤسسة وموقع ووظيفة — كانت هى المسيطرة على امتداد التاريخ وفى كل الثقافات . فكثير من النظم السياسية كان يحكمها فرد واحد ، أو مجموعة واحدة من الأفراد يجمعون فى أيديهم كل سلطات الحكومة ، بدءاً من رب العائلة البسيط حتى الدكتاتور ، أو ملك الشمس ، أو الحاكم المقدس ، أو الامبراطور . ومع أنه قد يوجد كيان تشريعى مستقل أو هيئة قضائية ، إلا أنها كانا خاضعين لإرادة السلطة التنفيذية . وفى مقابل هذا توجد مصطلحات ، أو أشكال قليلة للنظم التشريعية . فإن كان عدد الألفاظ الدالة على مؤسسة ما يعتبر ميزاناً لأهميتها فى الثقافة والتاريخ ، فإننا نجد السلطين التشريعية والقضائية أدنى مرتبة من السلطات التنفيذية . فالنظم التى تتمتع فيها الهيئة التشريعية بالسلطة المهيمنة ، وهى النظم البرلمانية المحدودة العدد . وحيث توجد النظم البرلمانية ، نجد السلطة قد انتقلت فى القرن العشرين إلى الهيئة التنفيذية . ومع أن الدستور الأمريكى قائم على أساس فكرتين هما فصل السلطات ، وأن يكبح كل فرع من فروع الدولة الثلاثة سلطة الفرعين الآخرين ، فإنه يجعل الصدارة للهيئة التشريعية . ولكننا ، ونحن نقرب من القرن الثالث للدستور ، نجد السلطة التنفيذية قد أصبح مكانها وسط المسرح ، وارتفع شأنها بما فوضه لها الكونجرس أو تخلى عنه من بعض سلطاته . ولم تفلح كثيراً حتى الآن جهود الكونجرس لاسترداد بعض هذه السلطات ، ولم تقلل هذه المحاولات كثيراً من أهمية الرئيس فى سياستنا الحالية .

نوعيات من الأجهزة التنفيذية في أمريكا

كان المفروض في إحدى المسودات الأصلية للدستور أن ينتخب الكونجرس الهيئة التنفيذية . وفي مسودة أخرى نص الدستور على أن ينتخب الشعب الرئيس . وأخيراً رفض هذان الرأيان ، وتم التوصل إلى رأى وسط ؛ فلا يكون الرئيس مجرد أداة لتنفيذ السلطة التشريعية ، ولا يكون أيضاً أداة مباشرة للشعب . فالهيئات التشريعية للولايات المتفرقة تختار عدداً من ناخبي الرئيس ، على قدر عدد أعضاء الكونجرس الممثلين لهذه الولاية . وهذه « الهيئة الانتخابية » تقوم باختيار أفضل رجلين من بين المواطنين يمثلان الرئيس ونائب الرئيس .

ومع أن « الهيئة الانتخابية » هذه كانت منذ البداية هدفاً للنقد ، إلا أنها لم تزال هي الطريقة المتبعة لانتخاب الرئيس . وعملها من أحد الوجوه شكل ، لأنه مجرد التصديق على الانتخاب الشعبي ، والجمهور يتجاهلها عادة . إلا أنها طريقة تحوى سلطات حقيقية جداً ، جعلتها معركة ١٩٨٠ الانتخابية قوية مرة أخرى بصورة مفاجئة . وقد بدأت « الهيئة الانتخابية » تعكس التصويت الشعبى في القرن التاسع عشر وأخذ النظام الحزبى فى النمو . وصار من عادة الناخبين فى كل ولاية أن يجتمعوا متفرقين فى عاصمة الولاية فى أول يوم اثنين بعد الأربعمائة الثانى من شهر ديسمبر للإدلاء بأصواتهم لمصلحة المرشحين الذين فازوا بأكثرية الأصوات الشعبية بالولاية فى الشهر السابق . وقد جعلت ولايات كثيرة ذلك الإجراء قانوناً (وإن كان ذلك البعض من الناخبين الذين خالفوه لم توقع عليهم أى عقوبة) . وكانت نتيجة هذا المبدأ الذى يقضى بأن يظفر الفائز بكل الأصوات أنه صار تحويلاً للتصويت الشعبى ، الذى يكاد يكون متقارب الكفتين ، إلى نصر ساحق من صنع « الهيئة الانتخابية » ، الأمر الذى يحول لذلك الفائز تفويضاً قوياً .

وفى بعض الأحيان لم تنجح هذه الوسيلة ، لأن تقسيم وتوزيع التصويت الشعبى فى أنحاء الولايات يمكن أن يحول الانتصار على المستوى الشعبى إلى هزيمة على يد « الهيئة الانتخابية » . وفى سنة ١٨٧٦ كانت الانتخابات شديدة الحرارة فى تنافسها واختلاف الآراء فيها ، وانتهت بأن منحت « لجنة الكونجرس » أصوات ناخبي إحدى الولايات إلى رذرفورد ب. هائيس ، الذى فاز على هذا الأساس بالرئاسة رغم هزيمته الشعبية . وفى سنة ١٩٦٨ كانت هناك مخاوف من أن جورج ولاس قد يفوز بعدد كاف

العملية التنفيذية / ١١٧

من الولايات يمنع أى مرشح من الحصول على أغلبية أصوات « الهيئة الانتخابية » . ولو أن ذلك حدث لأحيلت عملية الانتخاب النهائي إلى الكونجرس (وذلك ما كان يريده جانب من المؤتمر الدستورى) حيث ينتخب مجلس النواب الرئيس ، على أساس أن يكون لنواب كل ولاية صوت واحد فقط باعتبارهم وحدة قائمة بذاتها ، وينتخب مجلس الشيوخ نائب الرئيس . وكان ترشيح جون أندرسون المستقل فى سنة ١٩٨٠ إلى حد ما معتمداً على الوصول إلى هذا النوع من الانتخاب على يد الكونجرس . وكان المعلقون السياسيون يتوقعون إمكان عدم قدرة مجلس النواب على الاختيار ، تاركاً البلاد لرئاسة « قائم بأعمال الرئيس » لمدة أربع سنوات ، كنص التعديل الخامس والعشرين .

وذهبوا إلى أن مثل هذا « السيناريو » يمكن أن يسبب التفكير الجدى فى إنجاح تعديل دستورى يقضى على كل فرصة لهذه الإمكانيات المزعجة ، بالغاء « الهيئة الانتخابية » . ومع هذا لم تزل « الهيئة الانتخابية » تحظى بمؤيدين أقوياء ، مما يجعل مثل هذا التعديل غير مؤكد . ثم إن فشل « أندرسون » فى الفوز بأى أصوات من « الهيئة الانتخابية » جعل هذا التعديل أقل احتمالاً فى المستقبل القريب .

وهناك وصايا أخرى للمؤتمر الدستورى استمر العمل بها . والمؤتمر هو الذى أنشأ أساس السلطة التنفيذية الحديثة . فالرئاسة لا بد أن تكون منصباً واحداً ، أما نائب الرئيس فليست له سلطة أساسية خاصة به . وقرر المؤتمر كذلك أن السلطة التنفيذية مستقلة عن الكونجرس ، ودأبها الدستورية قومية ، وصوتها ينبغى أن يسمع عن طريق « الهيئة الانتخابية » القائمة على أساس الولايات . والسلطات مخولة للرئيس فى الشؤون العسكرية والخارجية ، وهى سلطات ضمنية بصورة أشد غموضاً فيما يتعلق بالشئون الداخلية .

ويركز التعليق التالى على السلطة التنفيذية القومية ، ولكن جانباً كبيراً منه ينطبق على الولايات أيضاً . فمنصب حاكم الولاية يشبه إلى حد كبير منصب الرئاسة فى المحيط الداخلى ، والبيروقراطيات فى الولاية تشارك الوكالات الإدارية بواشنطن فى نواحي قوتها وضعفها . ولكن هناك بعض مواطن التمييز العامة التى ينبغى ملاحظتها ، وهناك كذلك استثناءات أخرى سيرد ذكرها عند المناقشة التفصيلية .

وحكام الولايات مقيدون بقيود دستورية أشد من قيود الرؤساء ، بل إنهم فى بعض الولايات خاضعون وتابعون بوضوح للسلطة التشريعية بها . وسلطتهم يشاركونهم فيها — فى معظم الأحيان — موظفون تنفيذيون آخرون منتخبون — مثل نائب الحاكم ، والنائب

انتخابات الرئاسة لعام ١٩٧٦



انتخابات الرئاسة لعام ١٩٨٠



العملية التنفيذية / ١١٩

MT =	مونتانا	IN =	إنديانا
OR =	أوريغون	KY =	كنتاكي
CA =	كاليفورنيا	TN =	تينيسي
NV =	نيفادا	AL =	ألاباما
ID =	إيداهو	OH =	أوهايو
WY =	وايومنج	WV =	ويست فرجينيا
UT =	يوتا	GA =	جورجيا
AZ =	أريزونا	PA =	بنسلفانيا
NM =	نيومكسيكو	VA =	فرجينيا
CO =	كولورادو	NC =	كارولينا الشمالية
ND =	داكوتا الشمالية	SC =	كارولينا الجنوبية
SD =	داكوتا الجنوبية	FL =	فلوريدا
NE =	نبراسكا	VT =	فرمونت
KS =	كانساس	NH =	نيوهامبشير
OK =	أوكلاهوما	ME =	ماين
TX =	تكساس	NY =	نيويورك
MN =	مينيسوتا	MA =	مساوشوستس
IA =	إيوا	RI =	رود آيلاند
MO =	مونتانا	CT =	كونيتيكت
AR =	أركنساس	NJ =	نيوجيرسي
LA =	لويزيانا	DE =	ديلاوير
WI =	ويسكونسن	MD =	ميريلاند
IL =	إلينوي	AK =	أركنساس
MS =	ميسيسيبي	HI =	هاواي
MI =	ميسوري	WA =	واشنطن

العام ، ومدير الخزانة ، ومراجع الحسابات العامة ، وسكرتير الولاية - وليس للحاكم إشراف عليهم ، إلا في القليل جداً من الأحوال . وكثيراً ما يصل الأمر إلى أن يختار الناحيون هيئة وزارية من بين أعضاء الحزبين معاً . يضاف إلى هذا أن الوظائف الكبرى المعهود بها إلى حاكم الولاية قد تكون تحت إشراف مجالس أو هيئات مستقلة ، ولا تخضع هذه الهيئات أو المجالس لسلطة الحاكم إلا من حيث إنه قد يعين جانباً من أعضائها لمدة واحدة فقط . ويجب وضع هذا كله في سياق دستور الولاية ، وكثير من هذه الدساتير لها وجهة نظر ضيقة جداً إلى الحدود المسموح بها لسلطة الولاية . أما وقد ذكرنا هذا فينبغي أن نلاحظ أن السلطة التنفيذية آخذة في النمو بالولايات ، كانمكاس للانتقال العام في السلطة ، كما يتضح من تاريخ أمريكا السياسي . ومعظم حكام الولايات لديهم مصدر قوة غير متاح للرئيس وهو بند « الفيتو » ، الذي يسمح لحاكم الولاية بالاعتراض على أجزاء من مشروع قانون ، كما أن له الحق في الاعتراض على المشروع كله . فإذا وضعنا الاحتمالين في كفتي الميزان ، وجدنا المناصب التنفيذية على مستوى الولاية وعلى المستوى القومي تتشابه أكثر مما تتباين ، برغم الفروق في الممارسة .

ونهار هذا التعميم على المستوى المحلي . حيث توجد سلطات تنفيذية قوية ، محملة بالسلطات والمسئوليات المحلية ، ولكن في حالات أخرى نجد المكانة العليا فعلاً للسلطة التشريعية . فكثيراً ما يعهد بحكومة المقاطعة بأسرها إلى مجلس من نوع ما ، وكثير من المدن الكبرى لها هيئة تشريعية مهيمنة ويجوارها عمدة ضعيف أو « مدير مدينة » . و « المناطق الخاصة » يلاحمها هذا النسق أيضاً . فأكبر تباين نوعي في السياسة يتجلى على المستوى المحلي ، الذي يصعب لهذا السبب مناقشته إلا بالقياس إلى الأفكار المتماثلة نسبياً ، والسائدة في بنية الولاية والبنية القومية .

نمو السلطة التنفيذية

شغل منصب الرئاسة منذ البداية رجال أقوياء . فتوماس جيفرسون مثلاً استخدم الرئاسة كجزء فعال من الحكومة ، فكان هو المهيمن على الحكومة الفيدرالية في زمنه . ثم إن المنصب نفسه نمت قوته في عهد جيفرسون . وبعد مدتي رئاسة جيفرسون برزت في الواقع مكانة الكونجرس . وظل معظم انتباه القرن التاسع عشر مركزاً على رجال الكونجرس وأنشطته . ولم يبرز في ذلك القرن إلا الرؤساء الأقوياء وحدهم ، وأهمهم

اثنان : أندرو جاكسون وأبراهام لنكولن . ولنكولن بوجه خاص اضطلع بسلطات كان الكونجرس يارسها عادة ، بل إنه تجاهل الدستور أحياناً في نضاله لتحقيق تماسك الاتحاد . ومن وجهة نظر الكثيرين من المؤرخين وعلماء السياسة حقق لنكولن أقوى سلطة للرئاسة في تاريخ أمريكا ، ولم ينقصه إلا التكنولوجيا الحديثة فحسب . وبعد لنكولن جاءت سلسلة من الرجال أقل منه قوة ، بل كانوا أقل شهرة من كثيرين من أعضاء الكونجرس . ومع مفتتح القرن العشرين بدأ الميزان يميل ببطء . ففي العقود الثلاثة الأولى من هذا القرن كانت رئاسة تيودور روزفلت وودرو ويلسن تقابلها سلبية رئاسة وليم هوارد تافت ووارين هاردينج وكلفين كوليدج وهربرت هوفر . ولكن مع بداية « البرنامج الجديد » انتقلت الرئاسة إلى طابور لا يكاد ينقطع من رجال كانوا يعتقدون أن منصب الرئاسة يمكن وبنبغي أن يتوسع سلطانه . وفي الوقت نفسه كانت ظروف التاريخ تفرز مطالب من الجمهور ، ومن أجزاء أخرى من النظام السياسى أجبرت الرئاسة فعلاً على التوسع ، حتى في عهد رجل مثل دوايت د. أيزنهاور الذي لم يكن رغباً في سلطات أكبر . ومع أن رتشارد نيكسون كان يؤيد فكرة تقييد السلطات الفيدرالية ، واستعادة الولاية لسلطاتها ، إلا أنه اضطلع بدور تنفيذي يضارع في ضخامته دور أى واحد من سابقه — ولعله كان أوسع دور عرفه التاريخ — لكى ينفذ آراءه في المجتمع الصالح . أما خلفائه جيرالد فورد وجيمى كارتر ، فكل منهما تحدث في حدود السلطات المقيدة وهما يدعوان لبرامج تحتاج إلى صدارة تنفيذية متواصلة ، وذلك التباس لعله أسهم في هزيمتهما عند إعادة الترشيح للانتخاب . وإذا كان صحيحاً أن رونالد ريغان فاز وهو يعكس بعض هذه التناقضات ، فهو ينادى في آن واحد بزيادة الانفاق العسكرى ، وتخفيض الضرائب ، وبالموازنة المتوازنة . وفي المقابل نجد أن فرانكلين روزفلت ، وهارى ترومان ، وجون كينيدي ، ولندون جونسون كانوا يعبرون بوضوح ، ويتصرفون على أساس تفضيلهم الرئاسة القوية في حكومة قومية قوية ، لأنها في نظرهم أفضل وسيلة لحل أزمات الحياة في القرن العشرين .

ومما له مغزى كبير أن لنكولن — أقوى رؤساء القرن التاسع عشر — كان رأس السلطة التنفيذية في أقسى الحروب المرهقة التى خاضتها الولايات المتحدة . والرؤساء الآخرون الذين تركوا بصماتهم في ذلك القرن كانوا ميالين أيضاً لإظهار قوتهم في شئون الحرب أو الشئون الخارجية : كالحرب ضد المكسيك ، والحروب ضد الهنود الحمر ، وشراء لويزيانا . وجاكسون وحده — في السنوات التالية لرئاسة جيفرسون — هو الذى

يمكن أن يقال عنه أنه وسع سلطات الرئاسة عن طريق معالجته قضايا داخلية ، عندما مد نفوذه إلى صفوف الحدود . والاتجاهات التي دفعت إلى المنصب بأقوى رؤساء القرن التاسع عشر زادت فاعليتها في القرن العشرين ، وأضيفت إليها اتجاهات أخرى . والأسباب التي أثمرت نمو سلطة الرئاسة أربعة :

أولها ، ما حدث من ازدياد تورط الولايات المتحدة أثناء القرن العشرين في السياسة العالمية ، وفي الحروب التي لازمت هذه السياسة .

وثانيها ، أن الزيادة في سلطة الرئاسة ارتبطت بنمو الفرع التنفيذي كله حجماً وسلطة . والدستور نفسه لم يذكر إلا بصورة عابرة الإدارات (الوزارات) التنفيذية ، ولم يقرر شيئاً بشأن دورها . وقد نمت البيروقراطية التنفيذية للحكومة الفيدرالية حتى صارت « صفوة هائلة » يخدمها كم هائل من الموظفين . فهي تستخدم اليوم نحو ثلاثة ملايين من العاملين ، وتتفق ربع الناتج القومي الإجمالي . ووضع الرئيس من حيث هو رأس هذه البيروقراطية يخوله من السلطة ما يتجاوز سلطة الكونجرس بكثير . فالكونجرس كل هيئة العاملين به حوالى عشرين ألفاً ، وموازنة السلطة التشريعية جد صغيرة . (وليس معنى هذا أننا نقول إن هيئة العاملين في الكونجرس ، وإن تأييد الكونجرس لا قيمة لها ، كما يتضح من الفصل السابق) . وعلى وجه الخصوص نجد أن السيطرة على الموازنة التنفيذية — التي هي في الواقع الموازنة القومية — المخولة للرئيس بواسطة الكونجرس نفسه في سنة ١٩٢١ سمحت للرئيس وهيئة معاونيه أن يشكل السياسة القومية ، في أقصى الحدود التي يمكن بلال تشكيلها .

وثالثها ، أن السلطة التنفيذية كبرت بسبب التطورات التكنولوجية وماطراً على المجتمع من تغيرات في القرن العشرين جعلت الرئيس أبرز شخصية سياسية . فالجمهور يعرف فيه رأس النظام السياسى ورأس الوطن ، وقليلون هم الذين يعرفون كل أو بعض أسماء من يمثلونهم من أعضاء الكونجرس ، أو ممثلي الولاية ، أو المناطق المحلية والقضاة . فكل أمريكي تقريباً يعرف اسم الرئيس . وفي مقدور الرئيس أن يأمر بظهوره على شاشة التليفزيون ، وأن يعمل شروط ذلك الظهور وأحواله . ونشاطاته لها في العادة الصدارة في نشرات الأنباء ، وهي صدارة لا يمكن أن يباريه فيها عضو فرد في الكونجرس ، بل لحل الكونجرس بأسره لا يباريه فيها أيضاً .

وأخيراً ، أن نمط المعارك السياسية والتاريخ السياسى للولايات المتحدة منذ سنة ١٩٣٢ قد اقتلع المرشحين ذوى الاتجاهات السلبية . فمعظم الرجال الذين تباروا على

العملية التنفيذية / ١٢٣

هذا المنصب في الأربعين سنة الأخيرة كانوا من ذوى الشخصيات القوية ، وكانت لهم ميول واضحة لتوسيع سلطان الرئاسة ، بصرف النظر عن فلسفاتهم السياسية الشخصية ، من حيث دور الحكومة الفيدرالية أو دور الحكومة بوجه عام .

الرئيس وصناع سياسته

ويمكن تقسيم السلطة التنفيذية الفيدرالية قسمين : أولهما الزعيم المنتخب ومعه رؤسوه السياسيون ، وهم حوالى ألفين من المعينين ، تحت الهيمنة المباشرة للرئيس ، ويشكلون معه القمة السياسية للفرع التنفيذي . وثانيهما البيروقراطيات التى تخضع حالياً للإيجار بموجب لوائح الخدمة المدنية على أساس الجدارة غالباً لا على أساس الولاء (المحسوبة) .

والرئيس هو المسئول الذى يرمى أساساً عمل الدستور . وسلطاته ومسئوليته محددة في المادة الثانية منه ، حيث تنص بصراحة على أن « السلطة التنفيذية تخول للرئيس للولايات المتحدة الأمريكية » ، وأما نائب الرئيس فهو أساساً صام أمان تحسباً لحالات فراغ منصب الرئيس . وليس لمنصب نائب الرئيس إلا سلطة واحدة في حد ذاتها ، وهى رئاسة مجلس الشيوخ ، وهى الإدلاء بصوته لترجيح الاقتراع في حالة تعادل الأصوات . بل إن هذه السلطة ليست مذكورة في المادة التى تتناول السلطة التنفيذية . ولقد وصف أول نائب للرئيس ذلك المنصب بأنه « أئفه منصب يمكن أن يتصوره العقل إطلاقاً » . وقال « جون نانسن جارنر » - وهو أحد نواب الرئيس فرانكلين روزفلت - إن هذه الوظيفة « لا تساوى شروى نغير » .

ونياة الرئيس لا أهمية لها إلا من حيث هى خطوة إلى المنصب الأعلى . فقد خلف ١٣ نائب رئيس رؤسائهم في منصب الرئاسة . أتم ٤ منهم مدة رئيس توفى من غير أن تكون لأحد منهم مدة رئاسة مستقلة . وتم انتخاب ٤ آخرين للرئاسة بعد إتمام مدة سلفهم ، وتم انتخاب ٤ أيضاً رشحوا أنفسهم للرئاسة بعد انتهاء مدة نيابتهم للرئيس . أما الثالث عشر وهو جيرالد فورد فأتى مدة رئاسة نيكسون بعد استقالته ، ولكنه لم يفز في الانتخاب بعد ذلك . ولم يصبح منصب نائب الرئيس « صانع أخبار » هاماً إلا في العقود الأخيرة . ذلك أن نيكسون وجونسون ، وكذلك هيوبرت همفري وسيرو أجنير ، كانوا جميعاً رجالاً طموحين وذوى شخصيات نشطة فعالة ، فخلقوا اهتماماً

بأشخاصهم ، بمعونة من جانب الرئيس . وقد تركّز الاهتمام بصورة طبيعية على فورد ونلسون روكفلر ، باعتبارهما أول نائبي رئيس غير متخين ، وعلى فورد باعتباره الخلف المرجح لنيكسون أثناء احتدام أزمة ووترجيت . إلا أن الرئيس لم يزل هو المهيمن على ظروف نائب الرئيس ، فهو يملك أن يعطيه قدراً كبيراً من المسؤولية وفرص الظهور ، وأن يعده و«يلمعه» و«يندمه» ليكون خليفته ، كما يملك أن يجبسه في «زنازة» البيت الأبيض . وقد حدث اختفاء روكفلر عن أنظار الجمهور بسرعة عقب وضوح نية الرئيس فورد في أن يرشح نفسه لمدة رئاسة خاصة به ، وأن يختار مرشحاً آخر لنيابة الرئاسة . وأما عند انتخاب الرئيس كارتر ، فقد أعلن أن نائب الرئيس مونديل سيكون مستشاره الأكبر ، ولا سياً في الشؤون الداخلية ، وسيكون المنسق بين مهام هيئة المساعدين . ولئن كان موضع خلاف أن مونديل صار فعلاً كبير مستشاره ، إلا أنه قام بدور حقيقي هام في الإدارة ، وساعد بوضعه الخاص كحلقة اتصال مع الجناح الليبرالي للحزب الديمقراطي ، وبذلك كان شريكاً سياسياً ذا قيمة . وليس مما يهاف الدقة أن نقول إنه كان من أنشط وأقوى نواب الرؤساء . وخليفته جورج بوش يتوقع أن يقوم بدور مماثل ، يسانه في هذا ما يتمتع به من خبرة واسعة في الفرع التنفيذي .

ومهما يكن من نشاط نائب الرئيس ، إلا أن معظم الأبصار تتركز على الرئيس . فبموجب الدستور كل السلطة — وكل المشكلات — من نصيبه . وسلطاته مزيج من التحويلات الدستورية ، ومن إضافات تشريعية من جانب الكونجرس ، وإضافات أخرى وليدة العادة والصدقة ، ومن صفاته وقدراته الشخصية . ويتوقف دائماً الشيء الكثير على قدرة الرئيس الشخصية في إقناع الآخرين ، وفي البقاء فوق قمة الموقف ، وفي حسن استخدام مكانته وسلطانه السياسي من غير أن يقحم سلطاته فيجاوز بها حدود احتمال الآخرين وتفاذي مواجهتهم . وهو يواجه مطالب كثيرة من هيئات ودوائر أساسية مختلفة . والاستخدام الحذر المتقن لهذه المطالب يمكن أن يزيد من قامته السياسية ، أما الأخطاء فيمكن أن تراكب وتوى به . ومصاعب إدارة كارتر مثال واضح على صواب هذا المبدأ . فرد فعل الجمهور والكونجرس لعجز الإدارة عن «تمرير» برامجها (ويرجع جانب من ذلك العجز إلى ضعف علاقاته بعناصر الكونجرس) بالإضافة إلى فضائح من قبيل «لانسجيت» أو «بيليجيت» أو تهم المخدرات التي شملت بعض مستشاري الرئيس ، كل ذلك هبط طول الوقت بأسمهم الرئيس في استطلاعات الرأي وزاد من تعقيد مهمته . ولم تنقذ الرئيس عندما اقترت معركته

الانتخابية إلا إنجازات كامب دافيد والحماسة الوطنية التي تولدت بسبب احتجاج الرهائن في طهران . ومن سخرية الأقدار أن استمرار الفشل في حل أزمة الرهائن كان في اعتقاد الكثيرين عاملاً هاماً في فشل كارتر في إعادة انتخابه .

وعلى الرئيس أن يتعامل مع بيروقراطيته الهائلة ويحول بينها وبين تقويض سياساته . وعليه أن يمنع كبار مستشاريه ورؤساء جهازه التنفيذي من الجنوح للاستقلال أكثر مما ينبغي ، ومن أن يفسدوا أهم كثيراً مما ينبغي في حدود ذواتهم ، وربما سعوا لذلك ويعينهم على مناصب أعلى . وعليه أن يتعامل مع الكونجرس كمؤسسة ويلبى المطالب الإضافية لأعضاء حزبه في الكونجرس . وكذلك أعضاء حزبه خارج الكونجرس يتوقعون منه العون والمساندة ، باعتباره الزعيم غير الرسمي للحزب ، وقد يكون لمؤيديه الشخصيين مطالب متعارضة . ودائرة الرئيس الانتخابية — باعتباره رأس الدولة — هي الأمة بأسرها . والعالم الخارجي أيضاً يتوجه إليه بالمطالب بهذا الاعتبار . فهو وديوانه أو مكتبه هدف لضغوط من جانب معظم المجموعات ذوات المصالح في الأمة . وإى خطأ كبير في أى مجال من هذه المجالات يمكن أن يطفئ بريق الأداء الناجح في بقية المجالات .

ويساعد الرئيس كبار الموظفين التنفيذيين في شتى الوزارات وفي ديوانه التنفيذي ، وهيئة معاونيه الشخصيين . ومجلس الوزراء — وهو عادة مكون من نائب الرئيس (إذا شاء الرئيس ذلك) ورؤساء الوزارات ويعض كبار الموظفين في البيت الأبيض ، مثل مستشار الرئيس للأمن القومي — ويختلف تشكيل هذا المجلس باختلاف الرؤساء — وهو لا يمكن أن يقارن بمجلس وزراء حكومة برلمانية . ومع أن رئيس كل مصلحة أو هيئة له دائرة اختصاصات معينة (مثل الأعمال ، والمالية ، والحكومات الأجنبية) التي يجب عليه أن يستجيب لها ، إلا أن هؤلاء جميعاً ليسوا مسئولين إلا أمام الرئيس وحده . فهو الشخص الوحيد الذى يمكنه أن يفصلهم — فيما عدا حالة « الانهاك » — وذلك مبدأ قائم منذ زمن طويل ، وقد تأيد من جانب المحكمة العليا . وليس في مقدور أية وسيلة من وسائل الضغط أن تسمح لموظف منهم موقوف ، بمزاولة عمله مهما تكن مكانته ، وهذا ما اكتشفه « ولتر هيكل » أول وزير داخلية للرئيس نيكسون . وإن في مقدور الرئيس أن يفصل كل مجلس وزرائه ، على نحو ما إبداه الرئيس كارتر في صيف سنة ١٩٧٩ . ومع أنه لم يقدم فعلاً على هذا الإجراء بالغ القسوة ، إلا أنه غير عدد من كبار موظفيه . وكان هذا تصرفاً مناقضاً بالنسبة لرئيس قال عندما تولى السلطة أنه يريد

لمجلس وزرائه أن يظل معه طيلة سنواته الأربع . حتى إذا حان وقت تجديد الانتخاب كان أربعة فقط من الفريق الأصل هم الباقون معه . وكل رئيس يحدد لمجلس وزرائه كيف يريد أن يعمل ، ومقدار التفويض الذي يتمتع به . والرئيس ريجان غداة انتخابه أكد نيته في تقوية دور مجلس الوزراء (وذلك بتكوين « مجلس وزراء أعلى » (وأقل عدداً) في حين انتقص من عدد مستشاريه .

الشئون الداخلية

وللرئيس سلطة واسعة في الشئون الداخلية . والجدول رقم ٣ يلخص سلطاته في هذا المجال .

ونادراً ما فشلت في هذا القرن ترشيحات الرئيس للوظائف التنفيذية والقضائية الفيدراليين في الظفر بموافقة مجلس الشيوخ عليها . أما في القرن التاسع عشر فكان رفض مجلس الشيوخ لإقرار هذه التعيينات أكثر حدوثاً ، لأنه رفض ربع التعيينات القضائية وحدها . أما اليوم فقد تستخدم جلسات نظر الموافقة على مشروع قدمته جهة حكومية لإعلان معارضة الكونجرس لسياسة هذه الجهة . وفي النهاية يمنح مجلس الشيوخ موافقته غالباً ، لأن التقاليد جرت على أن من حق الرئيس أن ينال الموافقات التي يريد . ويمتد هذا أيضاً إلى مستشاري الرئيس الشخصيين ، كما سترى فيما بعد ، فمجلس الشيوخ لا يوجب موافقته عليهم ، لأن هذه التعيينات تعد - إلى حد ما - مصدر رعاية ولاء للرئيس الذي يختار هؤلاء المرشحين عادة من بين أعضاء حزبه .

وبما أن الرئيس - رأس الفرع التنفيذي - فهو أيضاً قائد البيروقراطية الفيدرالية بأسرها . فله هو وكبار رجاله التنفيذيون - أن يصدروا الأوامر بتغيير اللوائح والممارسات في مختلف الوكالات . وله أن يعيد تنظيم « الديوان التنفيذي » الذي يضم وكالاته الاستشارية ومعاونيه الشخصيين بالبيت الأبيض ، حسبما يترأى له ما لم يعترض الكونجرس على هذا في خلال ستين يوماً . أما إعادة تنظيم الوزارات التنفيذية أو إنشاء الجديد منها فيستلزم قراراً من الكونجرس . وقد يحاول الرئيس تفادي ذلك بأن يعيد تنظيم معاونيه وفق النهج الذي يفضل ، ثم يطالب الوزارات أن تستشير عن طريق هؤلاء المعاونين ، وإن كان هذا قد أثار غالباً النقد فأوقف العمل به في هدوء .

الجدول ٣ : دور الرئيس في الشؤون الداخلية

السلطة / الدور الداخلي	المصدر	الكواضع
تعيين وعزل كبار صناع السياسة	الدستور - مادة ٢ فقرة ٢	موافقة مجلس الشيوخ في الكونجرس طبقاً للدستور مادة ٢ ، فقرة ٢
رأس الفرع التنفيذي : كبير الإداريين	الدستور ، ضمناً في المادة ٢ ، فقرة ٢ و ٣	يخضع لموافقة الكونجرس على عدد وبنية المصالح (الوزارات) الخ . . المادة الأولى ، الفقرة ٨
منفذ القوانين	الدستور ، مادة ٢ ، فقرة ٣	للكونجرس وحده من القوانين - مادة ١ ، فقرة ١
إعداد الموازنة	الموازنة والمحاسبة حسب قرار ١٩٢١	للكونجرس وحده تخصيص الاعتمادات المالية . مادة ١ ، فقرة ٩
تجهيد ومحوّل الاعتمادات	التقاليد ، ويمكن أن يكون بنص تشريعي	قرار الموازنة لسنة ١٩٧٤
المبادأة بالتشريع	الدستور ، ضمناً بالمادة ٢ ، الفقرة ٣	الكونجرس وحده له أن يسن القانون . المادة ١ ، فقرة ١
الفيئو	الدستور ، مادة ٢ ، فقرة ٧	فيما عدا عشرة أيام أو أقل قبل فسخ الدورة ، للكونجرس أن يعيد الأقرار ، مادة ٢ ، فقرة ٧
يدعو الكونجرس لدورات خاصة ويقضه إذا اختلف للجلسان على تاريخ الفسخ	الدستور - مادة ٢ ، فقرة ٣	الكونجرس يحدد جميع الأمور الإجرائية الأخرى . مادة ١ ، فقرة ٥
الأمر التنفيذي	التقاليد	تشريع الكونجرس
الامتياز التنفيذي	التقاليد . المحكمة العليا (قضية الولايات المتحدة ضد نيكسون)	حكم المحكمة العليا في قضية الولايات المتحدة ضد نيكسون
رأس الدولة والزعيم الرمزي للأمة	الدستور ، ضمناً في المادة ٢ ، والتقاليد	الأداء ؟

والرئيس - بوصفه منفذ القوانين - حر في الواقع في تحديد مدى الاهتمام الذي يخصص به المجالات المختلفة . وإذا كان واثقاً من تأييد الجمهور ، فقد يصل به الأمر إلى الرفض الصريح لتنفيذ سياسة وافق عليها الكونجرس . فمع أن الدستور يطالب الرئيس بأن « ينفذ القوانين بأمانة » ، إلا أن الرؤساء ذهبوا إلى أن ذلك لا يلزمهم بتنفيذ قوانين يعتقدون أنها تتدخل في السلطات التنفيذية . ولا يملك الكونجرس أن يجبر الرئيس على التصرف إلا عن طريق استخدام سلطاته المالية برفض منحه الأموال اللازمة لمشروع آخر يريده . ولذلك صارت الكياسة التنفيذية ضرورية لكثرة التشريعات الفيدرالية ، ولكن سلطة الرئيس مع هذا كله كبيرة في تشكيل سياسته . وليس في الدستور علاج لهذا . وقد جرت محاولة من جانب الكونجرس لاستخدام إجراءات الاتهام وسيلة للمهاجمة ورئيس كان يرى أن سياسته مسيئة له ، وكان ذلك ضد أندرو جونسون ، ولكن حكم الإداة فشل ، لأنه نقص عن عدد المطلوب من الأصوات صوتاً واحداً . ووجهت جهود أخرى للاتهام ضد جون تايلر وهربرت هوفر ، ولكن المحاولتين فشلتا تماماً . أما الاتهام الذي كاد يكون مؤكداً بالنسبة لنيكسون في سنة ١٩٧٤ فقد انتهى باستقالته من منصبه تحت وطأة هذا التهديد . وعمل وجه العموم يظل العلاج الفعال بيد الشعب ، عن طريق رفض إعادة انتخابه ، أو القيام بضغط كاف يدفعه للاستقالة . أما فيما عدا هذا فالعلاج الوحيد هو قانون الرئيس الخلفي ومدى حساسيته التاريخية .

وقد أنشأ الكونجرس سلطات الرئيس بشأن الموازنة في سنة ١٩٢١ ، ووسعها في سنة ١٩٣٩ بأن جعل وكالة الموازنة في الديوان التنفيذي ، حيث يسهل على الرئيس الهيمنة عليها . أما قبل ذلك فكانت المصالح التنفيذية (الوزارات) ترفع طلباتها إلى الكونجرس فرادى ، وللكونجرس أن يحدد الأولويات . وفي النظام الحالي يبين الرئيس - بمعاونة وكالة الموازنة (التي تسمى الآن « ديوان الإدارة والموازنة ») على تحديد الأولويات . والمصالح المختلفة تقدم طلباتها إلى هذا الديوان الذي له أن يعيد تشكيلها كما يشاء . ولا تقدم أي طلبات إلى الكونجرس مباشرة ، وإن كانت بعض الوكالات القوية السلطان التي تربطها صلات وثيقة بلجنة في الكونجرس قد تقدم على ذلك بصورة غير رسمية . ولا يملك سلطات مماثلة لهذا إلا أربعة حكام .

وديوان الإدارة والموازنة هو في الواقع أكبر بكثير من مجرد ما يوحى به اسمه . ف رئيسه يخضع لموافقة مجلس الشيوخ في أمر تعيينه منذ سنة ١٩٧٤ . وسلطاته في الإدارة واسعة

المدى ، وتسند إليه دوراً كبيراً في صنع السياسة . ورئيسه - مثلاً - هو الذى أبلغ المجلس الوزارى في سنة ١٩٨٠ أن استخدام المستشارين يجب أن يخضع لرقابة حكومية أشد (انظر الفصل الثامن) . وقد بذل هذا الديوان جهوداً لإعادة تنظيم الحكومة ، فمهمته الأساسية أن يكتشف إلى أى حد تقوم أقسام مختلفة من الحكومة بنفس العمل تحت أسماء مختلفة . ووضع الديوان للموازنة له نتائج الجوهرية التى تؤثر على السياسة . ووضع الديوان للموازنة له نتائج الجوهرية التى تؤثر على السياسة . فترتيب الأولويات وتحديد أى موازنة لهيئة ما تزداد ، وأياً تنقص ، لا يمكن أن يكون مجرد تمرينات فى علم الحساب .

وقد بذلت جهود قليلة فى الكونجرس لإنشاء « موازنة تشريعية » ، كوسيلة تتيح للكونجرس كبح السلطة التنفيذية بفرض أولوياتها الخاصة ، ولكن هذه الجهود فشلت ، وانتهى الأمر فى سنة ١٩٧٤ بحل وسط رفع الكونجرس إلى مرتبة محرر دقيق للشيكات . والكونجرس هو الملم على كثير من تصاعد السلطة التنفيذية الذى أثمر تجاوزات إدارة نيكسون . فقد سمح بممارسات تجميد الاعتمادات وتحويلها إلى حجم أكبر . والتجميد هو ممارسة الرئيس لرفض إنفاق اعتمادات خصصها الكونجرس . والتحويل معناه إنفاق اعتمادات فى أغراض لم يقرها الكونجرس ، ولاسيما فى الأغراض العسكرية . وكانت شرعية هذه الممارسات غير مؤكدة . فقد كان الكونجرس ، قبل سنوات نيكسون ، قد أباح للرئيس تحقيق « وفورات » فى إدارة البرامج ، ولكن ذلك لم يتضمن قط الحق فى رفض إنفاق اعتمادات على إدارة برنامج . ولكن بعد الحرب العالمية الثانية منع الكونجرس - ضمناً - موافقة على ذلك بأن سمح للتجميد أن يتزايد ، من غير أن يجتج على ذلك لمجرد الاحتجاج . فإدارة نيكسون إنما توسعت فى ممارسة قائمة ، وإن كان المجموع قد وصل إلى بلايين كثيرة من الدولارات ، عندما استخدم نيكسون تجميدات متزايدة لقتل برامج يفرضها القانون ، ولكن الرئيس ورجاله كانوا يعارضونها . وإصلاحات سنة ١٩٧٤ التى اكتمل أثرها فى سنة ١٩٧٦ كان لها بعض الوقع . فلابد للرئيس الآن أن يقدم مقترحاته للموازنة إلى الكونجرس فى مدى ١٥ يوماً من بداية انعقاده فى كل سنة . ولتنسيق الاستجابات ، يجب أن توصى لجنة الموازنة فى كل من المجلسين بالمبالغ الإجمالية المسموح بانفاقها ، وأن يتضمن ذلك توصياتها عن كل باب ، ويرفع هذا إلى لجتي الاعتمادات فى موعد غايته ١٥ من أبريل . وحتى ١٥ مايو يجب أن يتم الاتفاق بين المجلسين على مستويات الإنفاق ، ويجب أن تتم الاعتمادات فى موعد

غايتها ٢٥ سبتمبر . يضاف إلى هذا أن الرئيس مطالب بأن يقدم للكونجرس كل مقترحاته للإنفاقات الجديدة قبل موعدها بسنة على الأقل ، حتى يتسع الوقت أمام الكونجرس للفحص الدقيق ، مستعيناً بالمجموعة المحترفة من رجال « ديوان الكونجرس للموازنة » الذى أنشئ حديثاً . (ونلاحظ أن الكونجرس الـ ٩٦ لم يحرص على هذه المواعيد القصوى واضطر إلى الاعتدال على قرارات تسمح بمستويات الإنفاق فحسب ، وقد عرفت باسم « قرارات الاستمرار » بدلاً من إصدار موازنة) .

وقد تم تقييد استخدام التجميد تقييداً صارماً ، بموجب أحكام عديدة أصدرتها محاكم المناطق الفيدرالية معلنة أن تنفيذ هذه التجميدات على يد نيكسون غير قانونى . وأيدت المحكمة العليا هذه الأحكام فى فبراير سنة ١٩٧٥ بأن أمرت بالإجماع الرئيس فورد بالإفراج عن اعتمادات الرقابة على تلوث المياه التى كان نيكسون قد جملها . وفى وسع أى من المجلسين الآن أن يوقف أى تجميد بإصدار قرار لا يخضع للفيوتو — فلا يجوز إلغاء أى برنامج بطريق التجميد بدون موافقة صريحة من كلا المجلسين . ولقد كان الرئيس فورد حريصاً على الحصول على موافقة الكونجرس عندما أراد تأجيل أو إنقاص الإنفاق على برنامج ما . (ولعله صنع هذا نتيجة تاريخه الطويل فى الكونجرس وبسبب المتفضيات الجديدة أيضاً) . وأى انتهاكات لنصوص هذا الإصلاح يمكن أن تنظر أمام المحاكم مابقى الكونجرس مهتماً بسلطاته ومسئوليته .

وسلطة الرئيس فى شئون الموازنة جزء من دوره فى الأمور التشريعية . وهناك دور تشريعى هام ثان للرئيس قائم على أساس سلطته فى اقتراح التشريعات على الكونجرس . فمن طريق « رسالة الاتحاد » التى يضع فيها الخطوط العامة لبرامج إدارته ، واقتراحه الدورى للتشريع الذى يرى أنه « ضرورى وملائم » — على حد تعبير الدستور — صار الرئيس والفرع التنفيذى مصدر معظم التشريع القومى . ومنذ الحرب العالمية الثانية صارت سلطة الرئيس هذه متزايدة الأهمية للعملية التشريعية . والمرجح أن نلثى التشريعات تبدأ اليوم من الفرع التنفيذى . فإذا استبعدنا من الحساب مشروعات القوانين القليلة الأهمية ، وجدنا « الإجماع التنفيذى » من وراء ما يقرب من أربعة أحماس المقترحات الكبرى التى « مررها » الكونجرس فى السنوات التى تلت الحرب . فالبيت الأبيض اليوم يتوقع منه أن يضع نص التشريع ويقدمه للكونجرس كجزء من برنامج إجمالى للإدارة (الحكومة) . أما زعامة الكونجرس — سواء كانت من حزب الرئيس أو لم تكن — فكثيراً ما أخفقت فى الاستجابة أو الرد عليه ببرنامج من

العملية التنفيذية / ١٣١

عندها ، فنكتفى بمجرد رد الفعل إزاء مقترحات البيت الأبيض . وفي وسع أعضاء كثيرين في الكونجرس - ولاسيما أعضاء مجلس الشيوخ - أن يقدموا تشريعات ، وقليل منهم قد يضعون مسودات مشروعات قوانين هامة ، ويكون ذلك عادة بمعونة المنظمات المهتمة بالموضوع . فمثلاً قد يحظى اقتراح هام بشأن نظام الرعاية الصحية بتأييد ومعونة « رابطة المستشفيات الأمريكية » أو « لجنة المائة » ، وهو ائتلاف يعضده الاتحاد . ومع هذا فمصادر الفرع التنفيذي وإرادة وهدف رئيسه المفرد ، أكبر بكثير مما يتسنى للكونجرس ، الذي تنوزع إرادته وقوته بين زعمائه المنتخبين ورؤساء لجانه ، فضلاً عن انقسامه الحزبي - وهكذا اتخذت السلطة التنفيذية لنفسها قدراً كبيراً من السلطة التشريعية عن طريق مبادرة الرئيس وتعاون الكونجرس .

وقد اتخذ تهاون الكونجرس شكلين . أولهما أن المبادرة التشريعية من الجانب التنفيذي كثيراً ما تتمزق حتى لا تكاد تتبين معالمها بعد تجمع المصالح الخاصة والمحلية الذي ينتهي بقرار اللجنة وهيئة المجلس . وثانيهما أن الكونجرس كثيراً ما يفشل في تقديم أى بديل بناء وتماسك ، الأمر الذي يترك فراغاً في العملية السياسية . وقد حدث هذا بوضوح على جبهة الطاقة ، والافتقار إلى سياسة قومية مؤكدة وفعالة للطاقة قد دفع كثيراً من حلفائنا في أوروبا للقلق .

إذا فند الكونجرس مقترحات البيت الأبيض ، أو أقر تشريعاً آخر غير مقبول لدى الرئيس ، فله أن يستخدم الفيتو في مدى عشرة أيام . وللكونجرس عندئذ أن يعيد تمرير أو إقرار مشروع القانون متغلباً في الفيتو ، اللهم إلا إذا كان الكونجرس قد انفض في غضون مدة الأيام العشرة . وإعادة الإقرار تستلزم ثلثي أصوات كل من المجلسين . وإمكان إعادة إقرار الكونجرس لمشروع قانون يجعل الفيتو أقل فائدة للرئيس من الفيتو النهائي . يضاف إلى هذا أن الفيتو « فيتو عام » وليس « فيتو الفقرة » الذي تملكه السلطة التنفيذية في بعض الولايات . ومعنى هذا أنه ليس للرئيس أن يعترض على قسم من مشروع القانون ، بل لابد له إما أن يقبله بالكامل ، أو يرفضه بالكامل . وإذا كان هناك موضوع ليس في صلب المشروع أضيف إليه على شكل « ملحق » ، فلا بد له من رفض المشروع كله كي يرفض الملحق . وقد يفرض على الرئيس تشريع لا يحبه يربطه بموضوع يحرص جداً عليه . (وفي بعض الولايات أفلت الحاكم من هذه المعضلة لأن هناك اشتراطات بأن يتناول القرار التشريعي موضوعاً واحداً فقط) .

وينمو سلطة الرئيس ، عن طريق تفويض من الكونجرس في المجالات الهامة ، نشأ

نوع جديد من الفيتو ، وهو الفيتو التشريعي . ويمقتضاه منح الفرع التنفيذي مسؤولية وسلطة إنشاء وتنفيذ استجابات للمشكلات المتبانية . ويقدم اقتراح بهذا الإجراء إلى الكونجرس ، الذى له الحق عادة فى عدم الموافقة عليه فى مدى ستين يوماً فى أى من المجلسين . فإن لم يحدث هذا صار الإجراء نافذاً . وكان للرؤساء ، بدءاً من روزفلت ، سلطة إعادة تنظيم الفرع التنفيذى ، وهو إجراء — على سبيل المثال — لا يخضع إلا لهذه الفيتو التشريعي . واستخدام هذه الوسيلة من جانب الكونجرس أخذ فى التوسع ، وقد قدمت مشروعات قوانين هدفها مراجعة كل أنواع الفيتو الإدارية . وخصوص هذه الممارسة يدعون بأن ذلك تدخل غير منصف ، بل وغير دستوري ، فى التصرفات الرئاسية / التنفيذية . وما لم تبطل المحكمة العليا هذه الممارسة فى إحدى القضايا المعلقة ضد هذا الفيتو التشريعي ، فأكبر الظن أنه سيظل سارياً ويزداد فعالية . فهو وسيلة لحل المعضلة بين ضرورة السماح للتصرف التنفيذى بمجال أوسع لإدارة تعقيدات الحكومة المصرية ، وبين الرغبة فى عدم السماح بهذا التصرف بدون كوابح ، توازن ما للسلطة التشريعية من قدرة محدودة على تناول التقنيات الدقيقة للإدارة اليومية .

وقد يميز للوجود أسلوب تقنى يتصدى — إلى حد ما — لمشكلة الأمر التنفيذى . والأمر التنفيذى توجيه يصدر بناء على سلطة الرئيس ، إما منه مباشرة أو من إحدى المصالح (الوزارات) التنفيذية . فالكونجرس لم يكن باستطاعته — أن ينظر ويقر قانوناً لكل تغيير دقيق يحتاج الأمر إليه فى البيروقراطية ، بسبب تغير الظروف ، ولذا سمح للفرع التنفيذى بهذا النشاط شبه التشريعي . والأوامر التنفيذية تنطوى عادة على تغيير فى اللوائح الخاصة بوكالة ما ، أو على إجراء لابد من اتخاذه لتنفيذ تشريع أو لفرض بند فى معاهدة أو فى الدستور طبقاً لتفسير المحاكم له . ومعظم هذه الأوامر ليست مثار خلاف فى الرأى ، ولكن بعض الأوامر الإدارية التى صدرت بعد الحرب العالمية الثانية تولدت عنها خلافات أو منازعات ، وثمة عدد من الأوامر الأخيرة انطوت فعلاً على تغييرات هامة فى السياسة . فأتناء إدارة كيندى ، مثلاً ، ألغى التمييز العنصرى من القواعد العسكرية بقرار إدارى . كذلك أجرت إدارة نيكسون تغييرات كبرى فى أمور من قبيل بنية الضريبة والأهلية للرعاية اليومية عن طريق تغيير اللوائح . وكذلك استطاع الرئيس ريجان أن يفكر فى مثل هذا الاجراء الادارى لازالة الحد الأقصى لسعر البنزين ، وإنهاء حظر تصدير الجنوب للاتحاد السوفيتى ، وإنقاص القيود على أنشطة المخابرات وإلغاء الحدود الإرشادية للربط بين الأجور والأسعار . ومن ثم قد ينطوى الأمر التنفيذى

العملية التنفيذية / ١٣٣

على تغيير في السياسة لا يقل حسامة عن كثير من التغييرات التي تخضع لموافقة الكونجرس . وكانت هناك تحديات لبعض هذه الأوامر ، ورفعت قضية ضد التغييرات التي أجريت في لوائح وزارة الخزانة ، مثلاً ، ولكنها لم تنظر بالنجاح . ويقول ناقد التوسع في الأوامر الادارية إنهم يلاحظون فيها تدخلاً آخر من جانب الرئيس في النطاق التشريعي ، يضاف إلى عدم التوازن بين الرئيس وبين الكونجرس في القرن العشرين . وليس من السهل ابتكار وسيلة للسيطرة على الأمر التنفيذي بدون أن يلحق هذا عجزاً في الفاعلية الحكومية . والحل الأقصى هو الالتزام الإجمالي بأن تكون الأوامر التنفيذية جميعاً خاضعة للفيته التشريعي لفترة معينة قبل أن يسرى مفعولها . وفي استطاعة الكونجرس أن يعين لنفسه هيئة معاونين كافية للقيام بذلك ، ولكن ضخامة المهمة تفوق الطاقة ، لأن الكونجرس سيجد نفسه يدير وكالة ضخمة فعلاً . وتلافياً لذلك يجب العثور على وسيلة ما لفصل الأوامر التنفيذية ذات الحساسية السياسية عن سائر تلك الأوامر ، تغنى عن ذلك الإشراف الكلى الذى يستتفز الطاقة وهيئة معاونين .

وشمة مشكلة مماثلة تصاحب السيطرة على استخدام الامتياز التنفيذي . والامتياز التنفيذي ، شأنه شأن الأمر التنفيذي ، ليس مذكوراً فى الدستور ، وقد نشأ كلاهما عن طريق الأحداث التاريخية والاضطرار . وكان الامتياز التنفيذي يعنى فى الأصل أن الرئيس نفسه لا يجوز أن يستدعى للشهادة أمام الكونجرس ، وهو امتياز روى أنه ضرورى فى ظل فصل السلطات . وبالتوسع فيه صار معاونوه الشخصيون القلائل معفين أيضاً من الشهادة . وحق رفض الإدلاء بالشهادة يؤكد الفرق بين الرئيس ورئيس الوزراء فى الحكومة البرلمانية . فرئيس الوزراء - أثناء فترة توجيه الأسئلة - يمكن أن يستجوبه بلا هوادة أى عضو فى الهيئة التشريعية . وهو امتحان دقيق لا يمكن التهرب منه برفض الحضور .

وقد صار هذا الفارق أشد حدة فى السنوات التى أعقبت الحرب العالمية الثانية ، لأن الرؤساء وسعوا تدريجياً هذا الامتياز ليشمل المزيد من مستشاريهم المتزايدى الأهمية . فمثلاً الأشخاص الذين يشغلون مناصب من قبيل مساعد الرئيس للأمن القومى ، ومساعدته للشئون الداخلية لا يخضع تعيينهم لتصديق مجلس الشيوخ ، لا يخضعون أيضاً للأسئلة من جانب الكونجرس . وفى سنة ١٩٧٣ وسعت إدارة نيكسون تفسير هذا الامتياز ، مقررة أن لا أحد من أعضاء « الديوان التنفيذى » يجوز أن يمثل أمام

الكونجرس حتى بعد ترك منصبه ، وإن كانت قد تراجعت فيها بعد عن ذلك وسمحت لهم بالشهادة أمامه . وقد لاحظ النقاد من داخل الكونجرس ومن خارجه أن الامتياز التنفيذي أدى إلى تقلص كبير في قدرة الكونجرس على المشاركة في صنع السياسة . فإدام الكونجرس لا يستطيع أن يسأل المقررين الفعليين للسياسة في الفرع التنفيذي ، فقدورته على تحليل هذه السياسات وعلى اقتراح تغييرات أو بدائل لما تنقص بصورة جوهرية . ومع أن إدارة نيكسون تراجعت عن الامتياز التنفيذي إلى حد كبير في جلسات استماع ووترجيت - وكان ذلك بناء إلى حد ما على توجيهات المحاكم الفيدرالية - إلا أن الممارسة نفسها تظل في جوهرها بغير كايح .

وهناك معركة أخرى محتدمة حول السلطات التي يملكها الرئيس بشأن اللوائح . فالوكالات ذات اللوائح المستقلة لها نطاق مسئولية معترف به اعترافاً واضحاً ، وليس للسلطة التنفيذية أن تتدخل فيه . ومع هذا شهد العقد الأخير تحويل سلطات تنظيمية معينة للمصالح التابعة لمجلس (وزراء) الرئيس ، لأن الكونجرس كان مسترباً في استقلال هذه الوكالات . وحاول أن يمنع توجيه الرئيس لسلطات هذه المصالح التنفيذية . فمثلاً تحديد سعر الغاز الطبيعي بواسطة وزارة الطاقة صار مستقلاً عن مراجعة الرئيس عندما عدلت لجنة الكهرباء الفيدرالية وأدمجت في « الطاقة » . ورد الرئيس كارتر على ذلك بأن أنشأ في سنة ١٩٧٩ مجلساً تنظيمياً للتنسيق بين كل أجزاء العملية التنظيمية . وكانت القضايا التي تحدد سلطان البيت الأبيض في هذا المجال لا تزال معلقة قيد النظر في المحاكم عندما تولى الرئيس ريجان المنصب .

وثمة سلطة داخلية أخيرة ينبغي الإشارة إليها ، وهي سلطة دعوة الكونجرس إلى دورات خاصة . وقد فقدت هذه السلطة طابعها الحففى بسبب ندرتها . فالدورات العادية للكونجرس تستغرق الآن السنة كلها ، فيما عدا عطلات قصيرة . وفي سنة ١٩٨٠ ، كان من الضروري أن تستمر الدورة التي أعقبت الانتخابات حتى قرب عيد الميلاد ، كى تنتهى على الأقل من جانب من الأعمال المعلقة .

الشئون الخارجية

إن سلطات السياسة الخارجية المخولة للرئيس في الدستور تجدها ملخصة في الجدول رقم ٤ . وأهمها سلطاته كقائد أعلى للقوات المسلحة ، مع الحق الضمنى في الابتداء في

العملية التنفيذية / ١٣٥

العمليات الحربية ، وسلطته في عقد المعاهدات . وفي السنوات الأولى للجمهورية ، عندما كانت القوات المسلحة يتفاوت عددها بين ألف والفين ، وكانت الولايات المتحدة تتحاشى مشاكل العالم القديم المعقدة طبقاً لنصيحة « واشنطن » ، كانت هذه السلطات تبدو عديمة القيمة . ولما زادت قوة الولايات المتحدة المسلحة في القرن التاسع عشر ، زادت سلطة الرئيس . ولما اضطلعت الولايات المتحدة بدور هام ، بل ومهيمن لفترة ما ، في الشؤون العالمية ، صار الرئيس طبقاً لذلك زعيماً عالمياً . وكذلك تكتولوجيا الأسلحة في القرن العشرين — تحت تأثير الحرب الباردة وما انتهت إليه مقتضيات العصر النووي — منحت الرئيس سلطات هائلة ، كان لا مفر من انعكاسها على زيادة القوة الدخالية . وممارسة سلطات السياسة الخارجية توازي ممارسة الكثير من السلطات الدخالية ، فالرئيس يقوم بالمبادرة ، والكونجرس يقوم برد الفعل .

الجدول ٤ : دور الرئيس في الشؤون الخارجية .

السلطة / الدور الخارجي	المصدر	الكوايح
عقد المعاهدات	الدستور ، المادة ٢ ، الفقرة ٢	تصديق ثلثى أعضاء الشيوخ المدين بأصواتهم . نفس المصدر
تعيين السفراء وغيرهم	الدستور / المادة ٢ / الفقرة ٢	إقرار مجلس الشيوخ . نفس المصدر
الاعتراف بالأمم الأخرى واستقبال السفراء	الدستور / المادة ٢ ، الفقرة ٣ ، ضميناً	٢٢٢
القائد الأعلى والمبادرة بالحرب	الدستور ، المادة ٢ ، الفقرة ٢ ، وضميناً	للكونجرس وحده إعلان الحرب ، ورصد الاعتداءات العسكرية . للمادة ١ ، فقرة ٨ ، وقرار سلطات الحرب لسنة ١٩٧٣ .
الاتفاق التنفيذي	التقاليد	٢٢٢ — وريثاً وجدت نصوص تشريعية تقتضى لإبلاغ الاتفاقات للكونجرس للعلم .

والدستور ينص على كوابح لسلطات الرئيس في عقد المعاهدات ولسلطاته كقائد أعلى . فالكونجرس وحده هو الذى يعلن الحرب ، والفروض أنه لا حاجة به إلى انتظار أن يطلب إليه الرئيس ذلك . والكونجرس وحده يملك أن يجشد جيشاً ويجهزه ، ويحدد الدستور الاعتمادات المخصصة لهذا الغرض بمدة سنتين ، خلافاً لأى اعتمادات أخرى . والمعاهدات يجب أن تعرض على مجلس الشيوخ ويصدق عليها بموافقة ثلثي عدد أصوات المشتركين في التصويت قبل أن تصبح مقيدة وملزمة للولايات المتحدة . (وكان ذلك غيراً لبعض الأمم التي كانت تعد توقيع مجلس النواب الأمريكى ارتباطاً لا يمكن أن تمحوه معارضة مجلس الشيوخ .

وفقدت الكوابح تدريجاً معظم فاعليتها في القرنين اللذين انتقضيأ على صياغة الدستور . فالكونجرس لم يعلن الحرب إلا في خمس مناسبات ، ولكن عشرات من العمليات العسكرية نفذت واستمرت عن طريق السلطة التنفيذية بدون إعلان رسمي للحرب . وكثير من هذه المبادرات لم تتكشف عن قتال هام (مثل نزول القوات الأمريكية في لبنان سنة ١٩٥٨ بأمر أيزنهاور لحماية حكومته الموالية يومئذ للغرب) . وهناك حروب أخرى « غير معلنة » بلغت مدى كبيراً من الضخامة ، مثل حرب المكسيك في القرن التاسع عشر وحرب فيتنام في هذا القرن ، وكانت موضع نقد من جانب كبير من الجمهور ومن بعض أعضاء الكونجرس ، مما أدى إلى اقتراحات بتقييد سلطات الرئيس في شن الحرب . ويعد سلسلة طويلة من اقتراحات بعض الأعضاء — ومنهم محافظون كثيرون — بأنه يجب على الرئيس أن يحصل من الكونجرس على موافقة تؤيد عملياته الحربية في خلال مدة محدودة من الزمن ، أقر الكونجرس في أواخر سنة ١٩٧٣ مثل هذا الاقتراح . وكما هو متوقع استخدم الرئيس الفيتو فوراً ، ولكن الكونجرس كان قد استثير أخيراً . وصوتت أغلبية الثلثين في كل من المجلسين فالغى الفيتو . وتقضى مواد قرار سلطات الحرب لسنة ١٩٧٤ أن يبلغ الرئيس الكونجرس في مدى ٤٨ ساعة إذا ما أرسل قوات إلى بلد آخر ، وأن يسمحها بعد ستين يوماً ما لم يقر الكونجرس تصرفه . وينص القانون أكثر من هذا على أن الكونجرس يملك أن يملى سحب القوات أثناء فترة الستين يوماً بأغلبية الأصوات التي لا تخضع للفيتو . وثمة صعوبات تكتنف هذا القانون ، بها في ذلك إمكان إغراء الرئيس بتوجيه عمل عسكري قصير ، ولكنه بالغ التدمير ، لتحقيق هدفه قبل نهاية الستين يوماً . ورغم هذه الصعوبات الشديدة شعر الكونجرس بأن مثل هذا العمل كان ضرورياً ، وإلا صارت

العملية التنفيذية / ١٣٧

سلطته في إعلان الحرب حرباً على ورق . ولظلت سلطة شن الحرب بين يدى الرئيس بالكامل تقريباً . وحتى الكونجرس المحافظ الذى انتخب مع الرئيس ريغان فى سنة ١٩٨٠ بدأ غير مستعد للتزول عن دوره فى هذا المجال .

كذلك تناقصت أهمية الكبح الذى يمارسه مجلس الشيوخ على العلاقات مع الدول الأخرى فى شأن المعاهدات فى القرن العشرين مع تناقص استخدام المعاهدات . فالسلطة التنفيذية قد لجأت بدلاً من هذا إلى الاتفاق التفضيلى . وكان « الاتفاق التفضيلى » فى صورته الأصلية مجرد اتفاق مع رئيس أمة أخرى أو مندوب مفوض ، لا يستوجب تضافر مجلس الشيوخ مع الرئيس ، والأغلب أن تكون مائة هذا الاتفاق تفصيلات لاحقة لمعاهدة ، أو مشكلات إدارية ليست بوجه عام من الخطورة بحيث تتطلب عقد معاهدة بشأنها . وبمرور السنين أخذت الاتفاقات التنفيذية تستخدم بتزايد مطرد لتناول مشكلات كبرى من غير أن تخضع لقرار من مجلس الشيوخ . ويربى عدد الاتفاقات التنفيذية فى الواقع على عدد المعاهدات فى القرن العشرين . وهكذا زاد الرئيس من سيطرته على الشئون الخارجية . وبالإضافة إلى هذا عقد كثير من هذه الاتفاقات التنفيذية بغير إخطار لمجلس الشيوخ بوجودها ، إذا تجاوزنا إعلام الجمهور بشأنها . ومع أن الاتفاقات التنفيذية لا تلزم الإدارات (الحكومات) المتعاقبة إلا بموافقة هذه الإدارات ، إلا أنها تورط الولايات المتحدة فى أنظار الأمة الأخرى فى حالات كثيرة . وثمة عشرات من هذه الاتفاقات لم تزل سارية منذ الإدارات الغابرة بالموافقة . وقد اكتشفت لجنة العلاقات الخارجية بمجلس الشيوخ عدداً من الاتفاقات السرية التى تنطوى على دعم عسكري لدول مثل إثيوبيا ولاوس وإسبانيا ، فأدى هذا إلى مناقشة وتمرير تشريع يوجب على الأقل تبليغ الكونجرس بها للعلم ، وإن لم ينشأ بصدها حق الكونجرس فى الفيتو معترضاً عليها . والاتفاق التفضيلى وهيمنة الكونجرس عليه يشير لمشكلات الهيمنة على الأمر التفضيلى . والاتفاقات التنفيذية نمت كوسيلة ضرورية لتوجيه التفصيلات الصغيرة للعلاقات الأمريكية المتبادلة مع حوالى ١٥٠ دولة ، ومنعها أو الالتزام بمعاملة جميع الاتفاقات كأنها معاهدات رسمية سيصيب سير علاقاتنا الخارجية بالعجز . ولكن ما لم يجد الكونجرس وسيلة ما لوضع الاتفاق التفضيلى الهام تحت السيطرة ، فسوف تستمر سلطاته فى عقد المعاهدات فى الضمور ، ويحدث مثل ذلك لجهوده الحالية لإحياء دوره فى السياسة الخارجية .

والرئيس - عن طريق تعيينه السفراء في الدول الأخرى ، بعد إقرار مجلس الشيوخ لهذه التعيينات ، وعن طريق سلطته في استقبال السفراء ، ليس خاضعاً لموافقة مجلس الشيوخ ، بما يتضمنه هذا الاستقبال من سلطة الاعتراف بهذه الدول - إنها يتصرف بوصفه رأس الدولة . فهو الذي يحدد ما هي الدول التي تكون لنومعها علاقات ، وعلى أى أساس . وليست هناك وسيلة يملك بها الكونجرس أن يجبر الرئيس على الاعتراف أو عدم الاعتراف بأى دولة ، وإن حاول الكونجرس ذلك بالامتناع عن تخصيص الأموال الضرورية لانشاء هذه العلاقات . ولقد كانت هناك مناسبات أوقف فيها إقرار مرشح لمنصب السفير عندما كان مجلس الشيوخ يعرب عن عدم موافقته على سياسة الرئيس بازاء تلك الدولة التي سيوفد إليها السفير . ولكن ذلك لم يتجاوز حد الإيذاء الرمزي . فممنذ قيام الجمهورية والمفهوم أن دور الرئيس الشرعى هو أخذ زمام الشؤون الخارجية . وحتى عندما يعنى هذا تجاهل توجيهات الكونجرس أو الاستهانة بها ، نادراً ما ترتب على ذلك احتجاج . فمثلاً أصدر الكونجرس قانوناً في الأربعينيات يقتضى قراراً منه لإعادة تقييم الدولار . وفي السنوات الأخيرة تولى الرئيس وحده توجيه إعادة تقييم العملة ، ولم يعرب الكونجرس عن تدمره ، على أساس أن المضاربين الأجانب قد يستغلون من المعرفة المسبقة بتخفيض قيمة الدولار ، مما يضر باقتصاد الولايات المتحدة ، إذا ما طلب الرئيس موافقة الكونجرس سلفاً .

حدود سلطة الرئيس

وأول قيد على أى سلطة للرئيس هو شخصيته وقدراته . فلكل إنسان نواحي قوته وضعفه ، التى تشكل نتائج تصرفاته . وللمرؤساء أن يختاروا موظفى الديوان التنفيذى للبيت الأبيض لتعويض هذه النواحي . ولكن من ليسوا إداريين أكفاء للموظفين يمكنهم التغلب على هذا النقص باختيار مساعد له هذه الكفاءة الادارية ، وتكليفه مهمة الاشراف على اختيار التعيينات التنفيذية . كذلك يستطيع الرؤساء استكمال نواحي قوتهم باختيار مستشارين تعكس مواطن قوتهم ما لدى الرؤساء منها . والانتقاء البارع للموظفين المعاونين يمكن أن يقلل من حدود قدراته الفطرية من غير أن يقضى عليها تماماً . فالقرارات لابد في النهاية أن تصدر من رجل واحد هو الرئيس ، وعقليته وحكمه على الأمور وشخصيته حاسمة في هذا الأمر .

وتخضع الرئيس أيضاً لقيود أخرى كثيرة ، بعضها تقليدى ، وبعضها منصوص عليه

العملية التنفيذية / ١٣٩

في الدستور ، وبعضها قررت الظروف . ومع أنه يمكن أن يحاول توسيع سلطاته عن طريق إعادة تفسير الدستور ، إلا أن الإبقاء على الديمقراطية الدستورية يجره على الإذعان للدستور وقرارات المحاكم . فعندما فسر ترومان سلطاته كقائد أعلى بحيث تسمح له في الحرب الكورية أن يستولى على مصانع الصلب أثناء إضراب ، سرعان ما حصل خصومه على حكم من المحكمة العليا يقرر عكس ذلك ، واضطر الرئيس للتراجع . وحتى عندما لا يكون هناك حد دستوري أو قانوني يكون تصرفه محدوداً بمدى تقبل الأشخاص الآخرين ذوى السلطان له . فزعاء الكونجرس ، ومستشارو الرئيس أنفسهم ، ورؤساء الجهاز التنفيذي ، والبيروقراطية ذاتها ، وزعماء الدول الأخرى ، ومصالح المجموعات الضاغطة ، بل الجمهور العام ، كل أولئك قد يمكنهم إحباط خطط الرئيس . إن مصادر قوة الرئيس عظيمة ، ولكنها محدودة ، بل وموزعة بعناية وحرص ، ولا تكفى لتحقيق جميع أهدافه . فالماضى يكبحه ، والارتباطات في السياسة الخارجية مثلاً ليس من السهل نقضها ، وتكاليف محاولة نقضها قد تعرقل له سياسة أخرى . والبرامج الداخلية تنشئ دوائر قوية تقاوم التغيير . وأخيراً تسبب تصاعد المشكلات في منتصف القرن العشرين في جعل الكثير من مهام الرئيس الروتينية اليوم مكافئة للأحوال الطارئة العاجلة بالبيت الأبيض فيها مضى . وهذا الوضع يفرض حدوداً وقيوداً على الزمن والمعلومات . وهناك « مواعيد نهائية » لا بد من مواجهتها ، ومقايير هائلة من المعلومات لا بد أن يتصفحها الرئيس ، وهناك أيضاً مشكلة أكبر هي مشكلة الحصول على معلومات كافية . وثمة قرارات في نطاق واسع من القضايا الداخلية والخارجية ، وبعضها جديد في هذا القرن ويفرض عليه أعباء مرهقة ، من قبيل الأسلحة النووية ، والحرب البيولوجية ، والمهيمنة على الشركات الدولية الكبرى ، واستخدام الفضاء للأعمال العسكرية . وفي النهاية قد ينتقض هذا كله لأحداث غير منظورة لم يكن من الممكن توقعها ، من جانب قوى لا يمكن السيطرة عليها – مثل مجاهدو طهران ، أو شريط تسجيل منسى ، أو رصاصه في دالاس .

ومشكلة حدود السلطة التنفيذية كانت هي أساس أزمة ووترجيت التي ابتلعت إدارة نيكسون الثانية . والأصل الحقيقي لووترجيت لم يكن السطو على المكاتب الرئيسية للحزب الديمقراطي في مبنى « ووترجيت » على شاطئ « البوتوماك » بواشنطن . بل بدأت مع التوسع في السلطة التنفيذية خلال السنوات التي أعقبت الكساد ، وبالضرر اللاحق بالتوازن الدستوري بين السلطات . فقد كان النظام فعلاً بعيداً عن التوازن عندما بدأت

فترة رئاسة نيكسون الأولى في يناير سنة ١٩٦٩ ، إذ كان الرؤساء قد باتوا ينظرون لأنفسهم على أنهم المهيمنون بحق على بقية النظام السياسى . وفى الوقت نفسه كانت مشكلات الحرب والاضطراب الاقتصادى قد أدت إلى مزيد من السخط الواضح الحاد . وجعلت ضخامة سلطات الرئاسة محاولة القضاء على المعارضة أمراً فى غاية السهولة . وهى محاولة كادت تنجح - كما أتاح الاعتقاد بها يشبه كمال الرئاسة سهولة الشعور بأن المعارضة لا تطلق .

وفى يوليو سنة ١٩٧٠ أخطرت وكالات المخابرات الفيدرالية من جانب البيت الأبيض بخطة لجمع المعلومات عن المخالفين المشاكسين والعمل ضدّهم . وكان أحد واضعى الخطة قد نصّح الرئيس بأن معظم « تكتيكاته » غير قانونية . وليس من المقطوع به ما آل إليه أمر هذه الخطة رسمياً . وبالمراجعة التأملة يبدو أن جانباً كبيراً منها نفذ بصورة غير رسمية عن طريق « وحدة التحقيقات الخاصة » بالبيت الأبيض ، التى أنشئت سنة ١٩٧١ ، بعد نشر « أوراق البتاجون » عن الدور الأمريكى فى فيتنام . و« وحدة التحقيقات الخاصة » معروفة عرفياً باسم « السباكين » (لقيامهم بوقف تسرب المعلومات) يديرها موظفو البيت الأبيض ، وكانت مرتبطة مباشرة بها وصفه المدعى العام السابق « جون ميتشل » بأنه « فظائع البيت الأبيض » ، بما فى ذلك عملية السطو على « ووترجيت » نفسها . وكان هذا جانباً من خطة شاملة مصدرها « السباكون » ، ولجنة « إعادة انتخاب الرئيس » بموافقة بعض كبار الموظفين فى الحكومة .

وفى سبتمبر سنة ١٩٧٢ بدأت محاكمة المتهمين بالسطو برئاسة « جون سيرىكا » بمحكمة منطقة واشنطن الفيدرالية ، ولكن الإجراءات تأجلت فجأة إلى ما بعد الانتخابات فى نوفمبر ، وهى الانتخابات التى أعادت الرئيس إلى منصبه بأغلبية كبيرة . وفى شهر يناير أدين المتهمون السبعة ، ويتصرف محل خلاف فى الرأى أجل القاضى سيرىكا الحكم ليعطيهم فرصة إعادة التفكير فى رفضهم التعاون مع التحقيق الجارى بشأن ووترجيت . وأخيراً أقدم أحدهم ، وهو « جيمس ماك كورد » على الكشف عن القصة فى خطاب طويل مفصل إلى القاضى سيرىكا . وإذا بضرورة تحرك الكونجرس على التصرف - وهو ما قاومه طويلاً - قد بات الآن أمراً شديداً الواضح بصورة مؤلة .

وبدأت لجنة « السناتور سام إرفين » فى مايو سنة ١٩٧٣ ، التحقيق فى مثالب الحملة الانتخابية جلساتها المذاعة بالتليفزيون ، التى سرعان ما صارت موضوع إثارة جماهيرية . ولأول مرة سمع الشعب موظفى الحكومة وقادة المعركة الانتخابية يناقشون

العملية التنفيذية / ١٤١

تصرفات إجرامية . قم جاء الكشف عن شرائط الفترة كلها ، المحفوظة في البيت الأبيض .

وقرر « المدعى الخاص » - وهو المحامي العام السابق أرشيبالد كوكس - ومحققو الكونجرس على الفور ضبط واحضار الشرائط ، وأمر الرئيس بفصل المدعى الخاص . وذهل الرئيس بالاعتراض الجارف الذي انفجر في أعقاب ذلك ، فوافق على تعيين مدع خاص جديد . وانتهت حرب الشرائط بقرار اجماعي من المحكمة العليا ضد الرئيس ، ولعل هذا الحكم هو الذي قلب التيار في اتجاه عزله أو استقالته .

وفي الشهور الختامية من سنة ١٩٧٣ كلفت اللجنة القضائية بمجلس النواب بضرورة الفصل في التهم - إن وجدت - ووضعتها أمام المجلس بكامل هيئته ، وختمت هذه اللجنة (من ٢٠ ديمقراطياً و١٦ جمهورياً كلهم محامون) عملها الابتدائي في يوليو سنة ١٩٧٤ ، وعرضت على الجمهور في جلسات مذاعة بالتلفزيون اتهامات محددة . وكانت هذه المناقشات نفسها توعية أخرى للجمهور ، الذي نادراً ما يرى الكونجرس وهو يقوم بعمله . وأوصت أغلبية ساحقة من الحزبين بالانحياز على أساسين : هما إساءة استخدام السلطات الحكومية وعرقلة العدالة . وأوصت أغلبية مماثلة بإضافة التدخل في إجراء الاتهام الدستوري نفسه ويرفض تقديم المعلومات للجنة .

وكانت الاستعدادات لتصويت مجلس النواب على المواد الموصى بها وللمحاكمة التي يحتفل أن يقوم بها مجلس الشيوخ ، جارية عندما أفرج الرئيس عن شريط مفقود في الخامس من أغسطس ، وهو يسجل اشتراكه في الجهود لستر التصرفات غير القانونية التي ارتكبها معاونوه . بعد ثلاثة أيام أعلن الرئيس استقالته ابتداء من ظهر اليوم التالي .

وكان نيكسون قبل ذلك قد عين عضو الكونجرس جيرالد فورد نائباً للرئيس عندما استقال سبيرو أجنيو من منصبه . وكان هذا أول تطبيق للتعديل الخامس والعشرين ، فلم يسبق وجود نصوص ملء منصب نائب الرئيس عند خلوه فيها بين الانتخابين . فلما استقال نيكسون خلفه فورد في الرئاسة ، مما أحدث في الأمة موجة ارتياح . وبعدها بوقت قصير ثار مزيج من الاستنكار والحيرة عندما أصدر الرئيس الجديد عفواً عن نيكسون ، وأقفل بذلك باب الإجراء القضائي .

وتمثل وترجيح ما يشبه دمار الحكومة الدستورية في الولايات المتحدة ، وهي نتيجة لا مفر منها تولدت من تضخم سلطات الرئيس في العقود الماضية من الكساد والحرب والتآمر الداخلي . ولا تعد عملية انقاذ الحكومة الدستورية التي بدأت بإجراءات الاتهام

قد بلغت غماها بالاستقالة . فقد اقتضح جانب من مسائل ووترجيت الأساسية في الكونجرس وفي البلاد ، ولكن غير ذلك من الأمور لم تتم مواجهتها .

فالقضية الجوهرية فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية هي الحاجة إلى كوابح ضد إساءة استعمالها ، تلك الإساءة التي أتاحها نمو « الرئاسة الامبريالية » . وقد بذل الرئيس فورد وكارتر جهوداً لأضفاء الصفة الانسانية على المنصب ، ومع هذا يخول اتساع السلطة التنفيذية للرئيس ومعاونيه نطاقاً مذهلاً من المسؤوليات وإطلاق يدهم كل الاطلاق في توجيه البيروقراطية بما يوافقهم . يضاف إلى هذا أن أساليب التحقيق ، ومقاضاة إساءة استخدام المنصب لمثل هذه السلطة داخل في مجال نفس الوكالات التي قد تكون ، هي التي أساءت استخدام السلطة . والاصلاحات المقترحة جديدة بأن تنشئ دفاعات ضد مخالفة الحكومة للقانون . وأحد هذه الاقتراحات يوصى بإنشاء قسم جديد داخل وزارة العدل مسئول عن الفساد الحكومي بكل أنواعه ، فيما عدا ما يرتكبه الرسميون الكبار الذين يمكن أن يلغوا فاعلية هذا القسم أو ينقضوا قراراته . وقد اقترحت نقابة المحامين الأمريكيين أن يتولى هذه القضايا الاستثنائية مكتب « المدعى الخاص » . وإلى جانب هاتين الوسيلتين ، يمكن تشكيل وكالة بالكونجرس — مكتب مستشار الكونجرس القانوني — لمعاونة الهيئة التشريعية في القضايا القائمة ضد الفرع التنفيذي عند الحاجة (وللدفاع فيها ضد السلطة التنفيذية أيضاً) . وفي وسع هذه المقترحات أن تساعد في وقاية الحكومة الحرة الشريفة من عوامل الهدم من جانب من أقسموا اليمين على صيانتها .

المستقبل

إن الرئاسة الامبريالية نفسها ، وحجة الأمن القومي التي ساندتها ، مازالتا مسيطرتين على السياسة الأمريكية . وقد عمل تنفيذيو القرن العشرين ، هم وبعض من سبقوهم وحاولوا بكل قوة أن يجعلوا من الرئاسة منصباً جوهرى السلطة ، فعلا ذلك بمزيج من الاستمتاع الشخصي بالسلطة ، ومن الرغبة في أن يروا تصورهم الخاص للمصالح الاجتماعي ، وقد تحول إلى حقيقة واقعة . وجانب كبير من التوسع التنفيذي انطوى على نزاع سلطات من الكونجرس ، ولم يكن ذلك معنى أحياناً أكثر من أخذ ما قدم إليهم على طبق من الفضة . فالكونجرس قد خول الكثير من سلطاته للرئيس

العملية التنفيذية / ١٤٣

على مر السنين ، مع أنه ما من رئيس في القرن العشرين فوض أى سلطة للكونجرس كما فعل قلة في أوج ازدهار مكانة الكونجرس في القرن التاسع عشر .

وليس من المتوقع أن يتغير الدور الرئيسى للرئيس في النظام السياسى ، حتى ولو استردت السلطة التشريعية بعض سلطاتها . إن الوضع الجوهري للرئيس وقدرته على شن الحرب في العصر النووى ليس متوقفاً أن يتغير ، كما أن هيمنة السلطة التنفيذية هيمنة عامة على الشؤون الخارجية ينوؤها الدستور نفسه . وعلى أحسن الفروض ، لن يصنع الكونجرس إلا القليل من السياسة مهما طمح إلى نصيب أكبر من المسئولية في رسم حدود التصرف الأمريكى الفعال . وكان الدور الأكبر للكونجرس في الأصل في مجال الشؤون الداخلية ، والحاجة إلى أن يسترد نصيبه الشرعى من السلطة في هذا النطاق أشد إلحاحاً . ولكن الانتقال إلى السيطرة التنفيذية قد صار بالفعل « أمراً واقعاً » في مجالات كثيرة ، ودور القيادة التنفيذية في تقدم المجتمع الأمريكى مقبول ومحتفى به لدى جانب كبير من الجمهور ، ولدى مثقفين كثيرين ، وإن كان بعضهم قد غير رأيه أخيراً . واسترداد السلطات المفقودة ، أو المتخلى عنها أصعب دائماً من خسائها . ومقابل تلك السلطات التى أقرها الدستور كوابح معينة فيه أيضاً . ولا بد للكونجرس أن يجد وسيلة ما لاسترداد هذه الكوابح . وتلك السلطات التى نمتها السلطة التنفيذية بالممارسة والإصرار ، مثل « الامتياز التنفيذى » ، أصعب مراساً عند الرغبة في الهيمنة عليها ، ولا بد من ابتداع كوابح جديدة لها . والمجموعات الخارجية التى يمكن أن تتأثر بها من المستطاع جعلها جزءاً من عملية السيطرة أو التحكم بتحدى التصرف التنفيذى أمام المحاكم . والجمهور نفسه يمكن أن يساعد بأن يبدى للرئيس وللكونجرس رد فعل جماهيرى للتصرف التنفيذى . وكذلك تتحمل الصحافة مسئولية كبيرة في التعريف بالتصرفات التنفيذية ومضموناتها للجمهور . وفي النهاية سيظل الرئيس صاحب السلطة العظمى للتصرف أولاً ، وللأخذ بزمام المبادرة .

ومن سخرية الأوضاع أن إبطال التصرف الرئاسى والمبادرة الرئاسية يكاد يكون مشكلة كبرى في الثمانينات . فالرئاسة متورطة في التساؤلات عن كل السلطة التى بدأت في الستينات . والضرر الذى ألحقه بالنصيب سلسلة من الرؤساء المرححين انعكس على أهلية هذا المنصب لحشد السلطة الدستورية ، ولقيادة القرار عند الأزمات ، أو على الأقل لبلل هذا الجهد . ونتيجة هذا التباس مصحوب بهبوط الروح المعنوية ، وترنح الاقتصاد ، الذى يمدق به التضخم ، والبطالة ، وهبوط الانتاجية ، مما يهدد كفاءة

مجتمع ، هو في حد ذاته ممزق بتوترات التعددية القديمة والحديثة . ومع أننا قد نعتقد أنه ليس في قدرة أى رجل فرد أن يحل هذه المشكلة وحده ، فالنظام السياسى لم يزل متوقفاً على الرئاسة والقيادة التى تتيح للأمة أن تحلها معاً .

مطالعات مقترحة

- Thomas A. Bailey. *The Pugnacious Presidents: White House Warriors on Parade*. New York: Free Press, 1980.
- James D. Barber. "Passive-Positive to Active-Negative: The Style and Character of Presidents." *Washington Monthly*, October 1969.
- _____. *The Pulse of Politics: Electing Presidents in the Media Age*. New York: Norton, 1980.
- Carl Bernstein and Bob Woodward. *All the President's Men*. New York: Simon & Schuster, 1974. * One of the major Watergate books, subsequently a film.
- Thomas E. Cronin. *The State of the Presidency*. Boston: Little, Brown, 1980.
- James W. Davis. *Presidential Primaries: Road to the White House*. Westport, Conn.: Greenwood, 1980.
- Vincent Davis, ed. *The Post-Imperial Presidency*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1980. *
- Louis Fisher. *Presidential Spending Power*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976. * Major study of presidential financial control.
- John Hersey. *Aspects of the Presidency: Truman and Ford in Office*. New Haven, Conn.: Ticknor & Fields, 1980.
- Godfrey Hodgson. *All Things to All Men: The False Promise of the Modern American Presidency*. New York: Simon & Schuster.
- Henry Kissinger. *The White House Years*. Boston: Little, Brown, 1979.
- Louis Koenig. *The Chief Executive*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1968. *
- Richard Neustadt. *Presidential Power*. New York: Signet, 1964. * A classic study of presidential powers, said to have greatly influenced John Kennedy.
- Neil R. Pearce. *The People's President: The Electoral College in American History and the Direct Vote Alternative*. * New York: Simon & Schuster.
- Richard Plous. *The American Presidency*. New York: Basic Books, 1980. Argues that constitutional ambiguity is the central problem of presidential power, and the central role of that power is to assert constitutional authority to resolve crises.
- Nelson W. Polsby and Aaron Wildavsky. *Presidential Elections*. New York: Scribners, 1980.
- Dan Rather and Gary Paul Gates. *The Palace Guard*. New York: Warner, 1975. *
- George Reedy. *The Twilight of the Presidency*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1970. *

Ben Roberts. "Tying the Imperial Purse Strings." *Washington Monthly*, September 1975.

Arthur Schlesinger, Jr. *The Imperial Presidency*. Boston: Houghton Mifflin, 1973.

Theodore C. Sorenson. *Watchman in the Night: Presidential Accountability After Watergate*. Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1975.*

Nicholas von Hoffman. *Make-believe Presidents: Illusions of Power, from McKinley to Carter*. New York: Pantheon, 1978.

Bob Woodward and Carl Bernstein. *The Final Days*. New York: Simon & Schuster, 1976.*

* Available in paperback.

البيروقراطية

إدارة السياسة الحكومية

أقرب شيء إلى الخلود في هذا العالم هو البيروقراطية الحكومية الجنرال هيوز جونسون
البيروقراطي ديمقراطي يشغل منصباً يرمله جمهوري
التضامن في الاهتمام بالأمانة في الخدمة العامة ترف الطبقتين الوسطى
والعليا ريتشارد هوفشتادر

في نظر الكثيرين منا تعد كلمتا « بيروقراطية » و « بيروقراطي » دليلاً على الازدراء . وهذا رد فعل مفهوم للخبرات الباعثة على الضيق ، بل الغضب ، التي يبدو أنه لا مفر منها عند التعامل مع منظمات كبيرة، سواء أكانت حكومية أو خاصة . ولا شك أن الجامعات قد شاركت بنصيبها في هذه الآثار . والحقيقة أن البيروقراطيات بنيت تنظيمية مقبولة ومستخدمة وضرورية في كل مكان تقريباً ، وفي كل نوع من المشروعات أو الجهود تقريباً أيضاً . وبالنسبة للنظام السياسي فالبيروقراطيات هي المؤسسات التي تطبق السياسات العامة ، والبيروقراطيون الذين يعملون فيها هم منفذو ومثلو السياسة العامة .

والبيروقراطيات الفيدرالية ، ومثيلاتها في الولايات والمحليات أشبه ببيروقراطيات الدول الأخرى أكثر من وجود مثل هذا التشابه في الجوانب الأخرى من نظامنا السياسي ونظائرها الأجنبية . وتميل البيروقراطيات إلى أن تكون ذات سمات متماثلة ، سواء قامت في واشنطن أو باريس أو موسكو . وينمو البيروقراطيات في الحجم والمسئولية تكتسب أدواراً قيادية في مختلف الوظائف الحكومية ، بل قد تسيطر على بعضها فعلاً . وليست البيروقراطية الأمريكية استثناء في هذا . فالبيروقراطيات الفيدرالية (وغيرها) في تصرفاتها الإدارية اليومية تقوم بوظائف شبه تشريعية وشبه قضائية ، كما تقوم بالوظائف التنفيذية . ومنذ بداية عهد « البرنامج الجديد » — عندما بدأ حجمها وتكلفتها يتصاعدان ، صارت البيروقراطيات من أقوى مجموعات الأمة ذات المصالح ، وبدورها وجدت مجموعات كثيرة من ذوات المصالح الكبرى مسكناً لها في طوايا البيروقراطية .

وبعض السمات العامة للبيروقراطيات هي قواعد مكتوبة كثيرة التفاصيل للإجراءات ، وسلسلة صارمة من الأوامر أو البنية المتدرجة السلطات . وثمة ميل إلى السيطرة المحكمة على التوظيف والفصل والترقيات . والمراكز - كقاعدة - مصنفة إلى فئات معينة ومتسلسلة فيما يختص بالرواتب والمؤهلات التقنية . ويصرف النظر عن نقائص البيروقراطيات - وهي كثيرة - فإن المهنة البيروقراطية قد قدمت أساس تطور الحكومة على نحو ما نراه اليوم . وهذه المهنة البيروقراطية هي التي أوجدت أيضاً - من بعض الوجوه - بعض « مخاطر » الحكومة اليوم .

وبرغم أوجه التشابه البيروقراطية ، فإن هناك وظائف معينة تميل إلى تمييز البيروقراطيات الحكومية الأمريكية عن نظائرها في أى مكان آخر . ففي الولايات المتحدة يجب أن تتوافق بيروقراطيات الحكومة القومية مع أكثر من رؤسائها الرسميين . فهي لا ترفع تقاريرها إلى المشرعين عليها - وعن طريقهم - إلى الرئيس فحسب ، بل إن كبار البيروقراطيين مسئولون أمام الكونجرس عن أداء وکالاتهم ، وقد يستدعون للشهادة عن ذلك رسمياً . وفضلاً عن هذا وجدوا من الضروري - بصورة متزايدة - أن يكونوا على صلة بأعضاء هيئة موظفي الكونجرس المختصين ، الذين كثيراً ما يضارع نفوذهم على الوكالات التنفيذية نفوذ أعضاء الكونجرس أويزيد . وفي مقابل هذا قلما توجد صلة بين البيروقراطيات الأجنبية وهيئاتهم التشريعية . فخطوط السلطان على البيروقراطيات الأمريكية إذن ليست واضحة المعالم ، كما قد يفضل كثيرون من دارسي الإدارة أن يتصوروها .

وثمة تميز آخر ناشئ عن الفيدرالية . فمعظم البرامج الداخلية الفيدرالية مشتركة بين الاتحاد الفيدرالي وبين الولايات ، وتديرها إلى حد كبير وكالات الولاية ، مستخدمة الأموال الفيدرالية وعاملة في حدود التعليقات الفيدرالية . ومثل هذه الإدارة المنقسمة تدخل تعقيداً لا يوجد عادة في أى مكان آخر ، حتى في الفيدراليات الأخرى . ثم هناك تميز آخر هو انشغال البيروقراطية الأمريكية بالتنظيم . وهذا ناتج عن أن الملكية الخاصة أوسع مدى بكثير في الولايات المتحدة مما هي في الدول الأخرى . والاتجاه إلى الملكية العامة في الدول الأخرى يخلق حاجة إلى بيروقراطيات تعمل فعلاً أكثر مما تنظم .

وللبيروقراطيات تأثير عام على ورمزى . ومع أن الرئيس ومجلسه الوزارى قد يكونان أبرز أقسام السلطة التنفيذية ، إلا أن الوكالات البيروقراطية هي الجزء الوحيد

البيروقراطية / ١٤٩

من ذلك النظام الذي يواجهه معظم الناس شخصياً . وينطبق هذا بمزيد من القوة على مستوى الولاية . فرجال الدخل الداخل ، وموظفو مكاتب البريد ، ومفتشو الحافلات ، وموظفو الضمان والخدمة الاجتماعية ، وموظفو التحكم في التلوث ، ودوريات الطرق السريعة ، كل أولئك جزء من السلطة التنفيذية مكلفون بتطبيق القوانين وتنفيذ سياسات الحكومة . والأعمال اليومية للبيروقراطية تبعث الحياة في القرارات التشريعية والرغبات التنفيذية ، وغالباً ما يكون ذلك في صورة مختلفة كثيراً عن الصورة التي قصدوها واضعوها . وبالنسبة للكثيرين منا تكون الخبرة بالإداريين هي كل ما نعرفه بطريق مباشر عن الحكومة وأغراضها .

والدستور لا يناقش البيروقراطية الفيدرالية — على خلاف في هذا مع معظم موثائق الولايات — إلا من حيث هي معاون لل رئيس ، ولا يذكر الوزارات إلا بإيجاز . والبيروقراطية مششولة أمام الشعب عن طريق عماسبة الرئيس ، الذي يعين كبار رؤسائها . ومع هذا فمعظم الموظفين غير خاضعين للسيطرة المباشرة للرئيس ، أو المجلس الوزرائ ، بل هم غالباً جزء من « الخدمة المدنية » على أساس الجدرة ، ويرجع ذلك إلى وقت إقرار قانون بندلتون في الثمانينات في القرن الماضي . وقبل هذا الإصلاح كانت كل التعيينات الفيدرالية في البيروقراطية على أساس الولاء السياسي . وكان الرئيس أندرو جاكسون الذي تقلد هذا المنصب في سنة ١٨٢٩ مصمماً على أن يخصص المناصب الفيدرالية لمؤيديه ، ويكفل التناوب فيها وقرر أن ذلك أمر أساسي لتوفير الديمقراطية . وقيل إن جاكسون صرح بأن مبدأ « جميع الغنائم تخص المنتصر » ملائم للتعيين والفصل الفيدراليين . وصارت قاعدة الولاء هذه سارية إلى أن حل محلها نظام الجدرة . ومن نتائج مبدأ الولاء حدوث توسع هائل في عدد المراكز الفيدرالية ، كي يتسنى للمنتصرين أن يوزعوا مزيداً من الجوائز على أتباعهم ، وبذلك أسرفوا في ابتزاز وظائف الحكومة كمصدر للنمو البيروقراطي . ومع هذا كان عدد طالبي الوظائف أكثر من عدد المناصب . ومع هذا كان عدد طالبي الوظائف أكثر من عدد المناصب . وأدى مقتل الرئيس جيمس ا . جارفيلد إلى إنهاء نظام الغنائم ، لأن خصومه فازوا بالإصلاح في أعقاب وفاة جارفيلد . وليس بوسعنا إلا أن نحزن ماذا كانت دوافع القاتل — ولعله كان مختل العقل ، وقد اعترف بأنه فوضوى ثورى — ولكن العرف السارى أنه كان « طالب منصب خاب أمله » .

نمو السلطة الليبروقراطية

في سنة ١٧٨٩ ، عند بداية الجمهورية ، لم يكن هنالك من الوزارات سوى الخارجية والخزانة والحربية ، بالإضافة إلى منصبى النائب العام ومدير البريد العام . وكان عدد رجال المؤسسة الفيدرالية أقل من ألف . أما اليوم فهناك ١٣ وزارة (انظر الجدول ٥) ورؤساؤها يكونون الجانب الرئيسى من المجلس الوزارى ، بعد أن أخرج منه المدير العام

الجدول ٥ : الوكالات التنفيذية الفيدرالية الكبرى .

المجلس الوزارى ^(١)	البيت الأبيض	مكاتب مستقلة مختارة
الدولة (الأصلية)	ديوان البيت الأبيض	هيئة التنظيم النووية
الدفاع (كانت أصلاً « مصلحة » الحرب)	ديوان الإدارة والموازنة	نظام الاحتياطى الفيدرالى
الخزانة (الأصلية)	مجلس مستشارى الاقتصاد	إدارة الخدمات العامة
العدل (١٨٧٠) ^(٢)	مجلس الأمن القومى	إدارة رواد الفضاء القومية
الداخلية (١٨٤٩)	هيئة السياسة الداخلية	ديوان إدارة الموظفين
الزراعة (١٨٦٢)	مجلس نوعية البيئة	إدارة المحاريرين القدماء
التجارة (١٩١٣) ^(٣)	مكتب الممثل الخاص للمفاوضات التجارية	
العمل (١٩١٣) ^(٤)	مجلس الأجور والاستقرار	هيئة المواصلات الفيدرالية
الصحة والخدمات الإنسانية (١٩٧٩) ^(٥)	مكتب العلم والسياسة التكنولوجية	هيئة التجارة الفيدرالية
الترية (١٩٧٩) ^(٦)	ديوان الإدارة	هيئة التجارة بين الولايات وكالة علاقات العمل القومية
الإسكان والتطور الحضرى (١٩٦٥)		
النقل (١٩٦٧)		هيئة التأمينات والتبادل
الطاقة (١٩٧٧)		

(١) التواريخ هي تواريخ الإنشاء .

(٢) كان النائب العام عضواً في للمجلس الأصل ولكن وزارة العدل لم تنشأ إلا فيما بعد .

(٣) تأسست أصلاً في سنة ١٩٠٣ باسم مصلحة (وزارة) التجارة والعمل .

(٤) تأسست أصلاً في سنة ١٩٥٣ باسم « مصلحة » (وزارة) الصحة والترية والإعناش .

للبريد والخدمة البريدية . وبالإضافة إلى ألوف الأقسام في هذه الوزارات يوجد حوالي ثلاثة آلاف أخرى من اللجان الاستشارية ، والهيئات ، والمجالس ، والمؤتمرات ، وقوات العمل وما إلى ذلك ، فالحكومة نفسها لا تعرف بالضبط كم عددها . وأيا كان الرقم الحقيقي ، فنحن نعلم أنه كبير جداً .

وبعض حكومات الولايات ، وحكومات البلديات إلى حد ما ، شهدت نمواً مائلاً وتشتتاً في السلطة . فمعظم الولايات والمدن تبنت نظم الجدارة في الخدمة المدنية ، متبعة عموماً ما تلتزم به حكومة الولايات المتحدة من أن أى برنامج ينفق أموالاً فيدرالية يجب أن يفعل هذا . ومن النادر أن تجد برنامج ولاية لا ينفق أموالاً فيدرالية بصورة مباشرة أو غير مباشرة . والوكالات الفيدرالية التي توزع المال على الولايات توجب أن يتم اختيار موظفي الولاية للبرامج التي تساعد الحكومة الفيدرالية على أساس نظم الجدارة . وهذا الشرط هام لأن النمو الحقيقي في الوظائف الحكومية إنما يحدث في هذه المستويات . ورغم النظرة الشائعة عن البيروقراطية الفيدرالية بأنها تتسع باطراد ، إلا أنها في الحقيقة ظلت ثابتة نسبياً منذ سنوات . والنسبة المثوية من القوة العاملة في حكومة الولايات المتحدة أقل حالياً مما كانت في الخمسينات .

وكثير من دساتير الولايات أقامت منشآت إدارية مفصلة ذات أقسام وظيفية محددة ، مثل الصحة العامة ، والطرق العلوية ، والإنعاش ، والتعليم العالي ، وتنظيم الطاقة ، والبنوك ، والتأمين ، والرقابة على المشروعات والأمن العام . وكثير من المدن لها وكالاتها الخاصة مثل لجنة حدائق مدينة نيويورك . ويسمح لهذه الوكالات أحياناً بإنشاء مكاتبها الخاصة ، وقد تكون مستقلة عن الرئيس التنفيذي . ومثل هذا الاستقلال الذاتي قد يؤدي إلى نفس الفشل في التنظيم أو القيام بالمهام المقصودة الذي تعاني منه الكثير من البيروقراطيات الفيدرالية . بل إن الإصلاح أصعب حين يحتاج الأمر إلى تغيير دستوري أو إخذ من الهيئة التشريعية للولاية .

البيروقراطية اليوم

على المستوى القومي يوجد نحو ٣ ملايين موظف مدني ، معظمهم لا يعملون في العاصمة واشنطن . ومعظم العاملين المدنيين يشغلون مناصبهم بالمناسة ، التي تقتضى منهم أن يؤدوا امتحانات تحريرية أو يقدموا شهادات معتمدة معينة بتعليمهم

وخبرتهم . وبعض الوكالات ، مثل وزارة الخارجية ووكالة المخابرات الأمريكية ، لديها نظم جدارة مستقلة خاصة بها ، منفصلة عن الخدمة المدنية . وبعض المناصب معفاة من نظام الجدارة . فهناك ما يسمى جدول الوظائف المعفاة من شروط التسابق ، لأنها ذات طابع حساس ، أو لأنها مراكز لصنع السياسة . وينطبق هذا أيضاً على التعيينات التنفيذية غير المهنية لكبار البيروقراطيين على مستوى صنع السياسة وعلى كبريات التعيينات السياسية الرئاسية ، مثل أعضاء المجلس الوزاري ونوابهم ، والقضاة ، والسفراء ومن إليهم . وبرغم وجود نظام الجدارة ، كثيراً ما تختار الوكالات الشخص الذي يريدونه مقدماً ، ثم يدبرون وضع اسمه في سجل التوظيف الملائم . وليس هذا أمراً سيئاً بالضرورة ، لأنه كثيراً ما يتخضع عن الحصول على أفضل شخص لهذا المركز ، وهو شخص قد لا يطبق إجراءات التوظيف البطيئة المزعجة والمربكة .

وقد صدر قرار إصلاح الخدمة المدنية في سنة ١٩٧٨ نتيجة لرغبة إدارة كارتر في تحسين الخدمة المدنية والقضاء على بعض نواحي الضعف الشائنة التي كانت هدفاً لسخرية الرسامين الكاريكاتوريين . وللمساعدة على تجنب مشكلة من لا خير فيهم على المستويات العليا أنشأ الكونجرس « الخدمة التنفيذية العليا » . وبذلك صار لأعلى شأغل مناصب الخدمة المدنية حرية اختيار هذا النظام الجديد ، وفي هذه الحالة يمكن نقلهم وإعفاؤهم بصورة أسهل مما لا يجتارون ذلك . فنظام « الخدمة التنفيذية العليا » يتيح غالباً مجموعة مرنّة من كبار المديرين الذين يمكن أن يخصصوا للوكالات المتباينة ، وفقاً لما تقتضيه الحاجة . ولجعل هذا النظام جذاباً يحظى أعضاؤه بمنح مالية كبيرة إن كان أداءهم في العمل عالى التقدير . ويتيح هذا النظام الجديد أيضاً الأمان ، فمع أن أعضاؤه قد ينقلون من موقع معين ، أو من النظام كله ، إلا أنه يضمن لهم مركزاً في مكان ما من الحكومة .

وقرار الإصلاح لسنة ١٩٧٨ ألغى هيئة الخدمة المدنية القديمة وأحل محلها « ديوان إدارة الموظفين » الذي يحدد امتحان وتعيين الموظفين الفيدراليين بالتعاون مع الوكالات المتباينة . وأنشأ القرار أيضاً هيئة لحماية نظم الجدارة « لتلقى الشكاوى من الموظفين الفيدراليين » . وقد رتب عملية الشكاوى لكي تجعل الأمور تمضى بسرعة ، وتساعد على التعامل مع الموظفين غير الأكفاء .

يضاف إلى هذا أن ضمانات معينة استحدثت داخل النظام للعمل على حماية « نافخى الصفارات » الذين ينشرون الأخطاء الفاحشة والمخالفات الجارية في

وكالانهم . فقبل هذا كان أمثال هؤلاء يعرضون مستقبلهم للعمل للخطر إذا ما لم يلزموا الصمت . وسواء أمكن فصلهم أم لا ، فإن ظروفهم في العمل كانت تسوء بصورة عنيفة . ويرغم الإصلاحات لم يزل من الصعوبة البالغة بمكان أن تفصل موظفاً مدنياً لاي سبب . ولعل الجهد لصيانة الخدمة المدنية من أن تكون ضحية أول العوية سياسية مع كل تغير في الحكومة كانت نتيجته الحتمية حماية من لا نفع فيهم .

وكثير من الاتجاهات التي توجد في القطاع الخاص قد توجد في التوظيف الحكومي . فالتنفيذيون في شركة التليفون يرجع أنهم ضد الجهود الفيدرالية ، أوجهود الولاية لإحكام التنظيم لسياسيات الشركة وإجراءاتها . والتنفيذيون في صناعة توليد الكهرباء النووية يرجح أنهم يقللون جداً من مخاطر تسرب الإشعاع ، أو مخاطر النشاط الإشعاعي للنفايات . وكثيراً ما يكون التنفيذيون في الوكالات الفيدرالية هم أولئك الذين قضوا جانباً كبيراً من حياتهم العملية في تلك الوكالات ويعكسون الاتجاه الذي تشجعه الوكالة . والبيروقراطيون في وكالة المخابرات المركزية ، أو مكتب المخابرات الفيدرالي ، مثلاً ، يرجح أن يكون لديهم تصور مختلف للحريات المدنية عن تصور بيروقراطي وزارة الصحة والخدمات الإنسانية . فخبراء إدارة الصحة العامة ، أو هيئة التجارة الفيدرالية لا ينتظر منهم أن ينظروا للإعلان عن الطباقي نفس نظرة خبير في وزارة الزراعة يعمل لصالح منتجى الطباقي .

إذن فالحكومة ليست وحدة متجانسة التكوين ذات وجهة نظر محددة موحدة . والوكالات كثيراً ما يكون هناك خلاف فيما بينها . ففي الوقت الذي كانت فيه إدارة الأمن الاجتماعي لا تزال حساسة لمسألة وجوب أن يكون رقم الأمن الاجتماعي هو البديل الحكومي لاسم المواطن (كما يبدو أن ذلك في طريقه إلى التحقق) كانت هذه الإدارة تعارض بشدة في استخدام الرقم ، ورفضت أن تفتح سجلاتها للوكالات الحكومية الأخرى . وبعض قدامى البيروقراطيين هناك يذكرون مناسبات في الخمسينات والستينات اكتشفوا فيها أن موظفاً جديداً عندهم هو في الواقع عميل لمكتب المخابرات الفيدرالي يحاول أن يحصل على معلومات عن هذا الشخص أو ذاك . أما الآن فكل شخص من إدارة الدخل العام IRS في جامعتك يستخدم أرقام الأمن الاجتماعي لتحديد الهوية ، وقد صارت كل المعلومات الحكومية بالفعل تعالج بالكمبيوتر ، ومتاحة لاي وكالة قادرة على اكتشاف شفرة الكمبيوتر المناسبة وتتصل تليفونياً لطلب المعلومات . ولم يعد مرجحاً أن رجال مكتب المخابرات الفيدرالي يحاولون التسلل إلى قيادة إدارة الأمن

الاجتماعى (والإصلاحات الأخيرة فى ممارسات مكتب المخابرات الفيدرالى قد أبطلت هذه الخطط) .

وشىء حسن أن تنمى روح الحماسة لعمل المرء ووكالته ، ولكن ذلك قد يفضى إلى التطرف . وقد تساعد « الخدمة التنفيذية العليا » على تقليل تحول الوكالة إلى بناء امبريالى ، وتقليل الصراعات بين الوكالات ، مع تعود كبار التنفيذيين على التنقل بين الوكالات والمواقع . وهنا أيضاً مؤثرات أخرى على سلوك الوكالات . ذلك أن الوكالات تعمل طبقاً للقوانين وطبقاً لتنظيماتها (لوائحها) الخاصة ، ويجب أن تكون مستجيبة للجان الكونجرس ومعاونيها . ويجب أن تؤدى حساباً عن استخدامها للاعتداءات . وقرار « حرية المعلومات » يعطى الآن الحق للمواطنين فى الاطلاع على سجلاتها - فى حدرد معينة - وذلك يمكن أن يكون كابحاً للوكالات . وفضلاً عن هذا ، فالوكالات الحكومية ، شأنها شأن الوكالات الخاصة ، لابد أن تعمل داخل حدود قيود تتعلق بتلويث البيئة ، ويجب أن تعمل بدون تمييز عنصري أو جنسى . هذه العوامل وغيرها (بما فى ذلك طبيعة البيروقراطية المعقدة التى قد تجعل من الصعب القيام بأى إجراء) تتيح كوابح على السلوك البيروقراطى .

ولى جانب سلسلة الرئاسات الخاصة بالوكالة ، يعد الكونجرس الكابح الأعظم للسلوك البيروقراطى . فما من وكالة تحصل على أى أموال إلا بمقدار ما يشاء الكونجرس أن يخصصه لها . وديوان الإدارة والموازنة له أيضاً سيطرة على إنفاق الوكالة ، ولكن هذا الديوان نفسه لا يستطيع الموافقة على الإنفاق ما لم يكن الكونجرس قد خصص الاعتداد اللازم لذلك ! ولذا تحرص الوكالات على استمرار الاتصال الوثيق باللجنة الفرعية للجنة الاعتداءات فى كل من مجلسى الكونجرس ، التى لها الولاية على موازنتها . وغالباً ما يمارس أعضاء مكتب معاونى اللجنة كثيراً من السلطة الحقيقية بسبب تأثيرهم على بقية الأعضاء .

وفى السنوات الأخيرة حاول الكونجرس أن يقوى سيطرته على الوكالات باستخدام الفيتو التشريعى ، الذى ذكرناه فى الفصل الخامس . وهناك نصوص تشريعية توجب على الوكالات أن تخطر الكونجرس قبل اتخاذها تصرفات معينة ، وتشرط أنه إذا حرم أى من المجلسين هذا التصرف ، لم يجوز اتخاذه . ومثل هذا القرار لا يخضع للفيتو الرئاسى ، وهو من اختصاص اللجنة التشريعية المختصة ، لا من اختصاص لجنة الاعتداءات .

ويعرغم التنقيحات الأخيرة في الخدمة المدنية ، فإن معظم التوظيف العام خاضع لتنظيمات « ديوان إدارة الموظفين » . فمسار النشاط الإداري في الوكالات الفيدرالية يظل إذن منفصلاً إلى حد كبير عن شئون الموظفين . ويعبارة أخرى من يشرف على أنشطة الوكالة الجارية لا يسيطر على سياسات الموظفين ، وتصرفه مقيد حتى في اختيار الموظفين . ويظل في عمله القول بأن النظام جيد لأنه أقرب لعدم التحيز ، وكذلك القول بأن الموقف سيء ، لأنه غير فعال .

الوكالات المستقلة

خارج الإطار العادي للبيروقراطية التنفيذية على المستوى القومي دواوين ووكالات مستقلة . ويمكن تصنيف مثل هذه الوكالات إلى إدارية (مثل هيئة الحكام لنظام الاحتياطي الفيدرالي) وتنظيمية (مثل الهيئة الفيدرالية للتجارة والصناعة) ومندجة (مثل هيئة وادي تنيسي) . والدواوين أو المكاتب المستقلة الأخرى مثبتة في الجبلول ٥ . وقد أنشئت هذه الكيانات بأشرف الكونجرس ، ابتداء من سنة ١٨٨٧ ويديرها رؤساء تنفيذيون يعينهم الرئيس . ومسئولياتها اقتصادية أساساً ، ولاسيما تنظيم بعض النواحي مثل انتاج وتوزيع موارد الطاقة . وجانب كبير من السلطة الفيدرالية مركز في مثل هذه الوكالات التي تكون معاً ما يعد في جوهره فرعاً رابعاً للحكومة . وهيئات المفوضين ونظائرها مستقلة عن الرئيس ، لأنهم يشغلون مناصبهم مدداً محددة متراوحة تحد من سلطته في السيطرة عن طريق التعيين . وقد تعرض هذا الاستقلال الذاتي لكثير من النقد ، وخصوصاً ما وجه إلى هيئة الاحتياطي الفيدرالي وسيطرتها على سياسة الائتمان والمال .

وبرغم هذه الشكاوى صارت الوكالات المستقلة تزداد خضوعاً لإدارة الرئيس في السنوات الأخيرة . فسلطة التعيين ، مهما تكن محدودة ، تتيح فعلاً للرئيس بعض الهيمنة على هذه الوكالات ، ثم أنه يحتفظ أيضاً بالسيطرة على الموازنة . ونقاد كثيرون للوكالات المستقلة ذهبوا إلى أنها صارت مدعمة للصناعات التي كان المفروض أنها تنظمها ، وأنها لذلك لم تعد تحقق الغرض منها . يضاف إلى هذا أن خضوعها للرئيس في بعض الأمور يزيد من سلطات الرئيس على الاقتصاد . في حين دعا نقاد آخرون « للفرع الرابع » إلى مزيد من سيطرة الرئيس لمنع البرامج الإدارية من أن تضارب بتناقض سياسات الوكالات .

وذهب فريق ثالث إلى أن الوكالات ينبغي إلغاؤها على أساس أنها فشلت في تنظيم الاقتصاد المصلحة أى أحد سوى مصالح من يفترض فيها أنها تنظمها . وأيا كان الحل ، فمن الواضح أن هذا المجال المعقد من الإدارة من أحوج المجالات إلى الإصلاح . ويظل قيد النظر هل التيار الحالى نحو إلغاء التنظيم هو السبيل إلى هذا الاصلاح .

مشكلة البتاجون الخاصة

ينجم جانب كبير من نمو البيروقراطية في هذا القرن عن التوسع في وزارة الدفاع . فهي تستخدم نصيب الأسد من العاملين المدنيين الفيدراليين ، بالإضافة إلى عدة ملايين من الرجال والنساء في القوات المسلحة . وتتلوها في الضخامة إدارة الخدمات البريدية التى صارت الآن وكالة مستقلة . ويعد هاتين بمسافة كبيرة تأتى إدارة المحاربين القدماء ، ووزارة الصحة والخدمات الإنسانية ، ووزارة الخزانة ، وكل منها ليس بها من العاملين سوى جزء يسير بالقياس إلى وزارة الدفاع .

إن توزيع الموازنة يحدد أيضاً إلى مدى بعيد تأثير المصالح المختلفة في عملية صنع السياسة الحكومية . وهنا أيضاً نجد القيادة لوزارة الدفاع ، لأنها تفوز بأصخم اعتماد مفرد ، ويبلغ ثلث الموازنة تقريباً ، والاتجاه في الثمانينات إلى زيادة هذه النسبة . ويزيد من نصيب الدفاع تلك المصروفات الإضافية المتصلة بالأمور العسكرية ، مثل شئون المحاربين القدماء ، والجوانب العسكرية من المعونات الخارجية ، والطعام لأجل برنامج السلام ، وبرنامج الفضاء ، والفوائد على الدين القومى الناتج من الحروب الماضية . وأعلى تقدير هو أن حسابات نفقات الدفاع تصل إلى ثلثى الموازنة . وبصرف النظر عن أى التقديرين يأخذ به المرء ، فالإنفاق الدفاعى يمثل عاملاً ضخماً في الاقتصاد . فما بين ٢٠ و ٢٥ في المائة من حجم الاقتصاد يعتمد بوجه ما على النفقات العسكرية . وقليل من المناطق التابعة للكونجرس ليس بها تجهيزات عسكرية أو مفاقد واحد عسكرى . والصلات المتبادلة بين المستويات العليا من رجال البتاجون ونظائرهم في الصناعات العسكرية وثيقة . فمئات من القادة العسكريين المتقاعدين ورؤساء الوكالات المدنية وجدوا عملاً في الصناعات الحربية ، وعدد أصغر منهم يترك الصناعات وينضم إلى البتاجون أو للعمل في البيت الأبيض . وهذه القوة الاقتصادية ، بالإضافة إلى ضخامة حجم العاملين ، تجعل وزارة الدفاع « أكبر » من الوزارات الأخرى . وأى تغيير

في أولويات الإنفاق الفيدرالية لابد بالضرورة أن يشمل البتاجون وتأثير البتاجون على سياسة الحكومة لم يزل مشكلة كبرى ، برغم انتهاء التجنيد الانزامى العام وما ترتب عليه من نقصان حجم القوة العسكرية . وإن كان استئناف التسجيل في قوائم التجنيد الذى قد يؤدى إلى استئناف التجنيد نفسه ، يوحى بأن المشكلة مستزید ولا تنقص . وحتى أثناء سنوات السلام على عهد فورد وكارتر ، ظل الإنفاق العسكرى يواصل صعوده . وكذلك ستسبب دائرة التكاليف أيضاً لتصاعد لمعاشات وغيرها من المزايا نتيجة لتحسن ظروف الخدمة في الجيش التطوعى . وكان الإصلاح قليلاً في مجال تشكيل أو صياغة موازنة الدفاع والإشراف عليها أو في الجهاز الضخم الذى تدعّمه .

اعتبارات أخرى مزعجة

هناك ثلاث سمات متداخلة للبيروقراطية الفيدرالية (وبيروقراطيات الولاية إلى حد ما) لها آثار مزعجة على شكل الحكومة في المستقبل ، هى التكاثر البيروقراطى ، والتجزئة ، والأقدمية . أولاً ، عدد الوكالات الجديدة قد كثر بمعدل متزايد ومستمر (وإن اتجه إلى تكتلات مكثفة) ولا سيما في القرن العشرين . وهكذا نجد البيروقراطية الفيدرالية اليوم لها من الاجزاء أكثر مما كان بها من الموظفين ذات يوم . وليس من المنتظر أن يقل هذا التكاثر . وثانياً ، أسهم العدد المتزايد من البيروقراطيات في تحوئة الإدارة . فالمشكلة أو الوظيفة الواحدة مثل خدمات الفقراء ، أو الرقابة على العقاقير ، أو جمع المعلومات ، قد تقع داخل مجال عشرات من الوكالات ، التى لا تنسيق بين عملها ، بل ربما تناقضت . ومثل هذه التجزئة ليست مقصودة عادة ، بل هى صورة للتكاثر ، ولكن ذلك لا يقلل من واقعيتها .

وثالثاً ، إن قوة تحمل — أو ما يشبه خلود — الوكالات الحكومية جعل الصفتين السابقتين تزدادان بمرور الزمن . فالوكالات الحكومية طويلة الأمد جداً . وقد دلتنا دراسة لعينة عريضة من الوكالات الموجودة في سنة ١٩٧٣ على أن ٨٥ ٪ منها لم تزال موجودة في سنة ١٩٧٣ — وهى نسبة أعلى من نسبة تعمير الأعمال (التجارية والصناعية) . وما من وكالة على مستوى المجلس الوزارى تلاشت من الوجود قط ، مع

أن وكالة « الخدمة البريدية » صورة منقحة جوهرياً من « مصلحة » البريد القديمة ، كما أن الرئيس ريجان كان ينوى إلغاء الطاقة والزيرة . ولا يوجد عامل واحد متوقع لتفسير إمكان انتهاء بعض الوكالات . والتغيير هو التفسير الأكبر . ونقل الوظائف إلى وكالات أخرى أو رفض إنشاء وكالات جديدة استجابة للضغط السياسي ، أو نقل الوظائف إلى القطاع الخاص ، كل ذلك لا يمثل سوى آمال هامشية للقضاء على الوكالات المهمة أو كبح إنشاء وكالات جديدة .

وتأثير هذه العوامل الثلاثة على عمل الحكومة يمكن تشبيهه بمسألة سياسة الحدود أو الرقابة والإشراف على الحدود القومية . والمسئولية عن هذا تحولت بالكامل للحكومة الفيدرالية (ولكن الفيدرالية معناها أن هناك ولاية ووكالات محلية محدودة الاختصاص بالتخوم القومية ، ولا مفر لها من التأثير على هذه التخوم) . والمسئولية الفيدرالية عن التخوم والحدود ليست ممنوحة لوكالة واحدة . ووزارات الخارجية والعدل والخزانة والداخلية والصحة والخدمات الإنسانية والزراعة لها جميعاً بعض الاختصاص . وكل منها لها مكاتب في مناطق الحدود . بل إن أهم مسألة أساسية ، وهي حركة الناس والبضائع عبر الحدود ، تقع ضمن اختصاص وكالتين ووزارتين مختلفتين : فإدارة الجمارك ودوايرها لمراقبة السلع جزء من وزارة الخزانة ، ودوايرها للحدود لمراقبة الناس جزء من وزارة العدل . والجانب الأكبر من الجهد المبذول أخيراً لحل هذا الخلط والتجزؤ في مسألة الحدود كان اقتراحاً بتعديل هاتين الوكالتين ليكون التنسيق بينهما أسهل . (ولم يكن إدماجهما في وكالة واحدة ممكناً) . ولكن حتى هذا الاقتراح فشل في كسب التأييد والاحتشال الأقرب ، في ضوء العوامل الثلاثة المذكورة آنفاً ، أن كل هذه الوكالات ستستمر موجودة ، وأن وكالات جديدة قد تنشأ ، وأنها ستواصل الانقسام والاختلاف على سياسة الحدود ومسئوليتها .

وفي أبريل سنة ١٩٧٦ أصدرت كولورادو « قانون الغروب » Sunset Law ، يستوجب مراجعة دورية لكل البرامج والوكالات الحكومية والإلغاء أو إعادة تنظيم ما ليس فعالاً منها . وحذت ولايات أخرى حذوها . وقد أثبتت الفيدرالية مرة أخرى أنها مصدر تغيير إبداعي في الولايات المتحدة ، ولكن الخبرة بمثل هذه القوانين على مستوى الولاية لم تكن مشجعة بصورة واضحة ، إذ يبدو أن « مراجعة الغروب » قد خلقت في الواقع بيروقراطية جديدة !

وحرية الحصول على المعلومات تمثل صعوبة أخرى ، وهنا أيضاً قدمت الولايات

أمثلة قيمة . فاستخراج المعلومات ، أو معرفة أى المعلومات ينبغى أن تكون متاحة من الوكالات الحكومية لا تجرى إلا بصبر عظيم — وذلك يرجع بعضه إلى شدة التعقيد الحكومي ، ويرجع بعضه الآخر إلى شغف البيروقراطية بالتجهيل والتكتم باعتبارهما امتيازاً مهنيًا . وفى الوقت عينه وجدت بعض الوكالات عناء فى الاستجابة بدون موظفين إضافيين لمراجعة الطلبات الكثيرة المطولة بشأن المعلومات . ويرغم قانون حرية المعلومات لسنة ١٩٦٧ لم تزد سرعة تدفق المعلومات زيادة محسوسة . فمعظم الوكالات تمكنت ببراعة من إدخال المعلومات التى تريد حبسها تحت إحدى الفئات التسع التى تتيح أسباباً للتكتم أو السرية . ولقد أنشئت مستويات للإفشاء أشد إحكاماً وكذلك بالنسبة لحماية الخصوصيات فى بعض الولايات . ويحتاج الأمر من الكونجرس إلى إعادة نظر .

وأخيراً ، هناك حاجة إلى الإصلاح فى نوع وكمية المعلومات التى يمكن أن تجمعها الوكالات الحكومية ، وما يمكن أن تصنعه بها تجمعها من معلومات . وما تكشف فى عامى ١٩٧٥ و ١٩٧٦ عن أنشطة التجسس الموجهة ضد المواطنين من جانب وكالات مثل وكالة المخابرات المركزية CIA ومكتب المباحث الفيدرالى FBI ووكالة المخابرات العسكرية DIA لفت الأنظار إلى جانب من المشكلة . وثمة ترحيب بالإصلاحات التى جرت فى وكالات فردية ، مثل قرار مكتب المباحث الفيدرالى للمخابرات بحصر المراقبة فى حوالى ٣٪ ممن كانوا تحت المراقبة سابقاً . إلا أن القضية الأساسية وهى السيطرة على أنشطة المخابرات تظل بغير حل . فالإصلاحات السطحية التى تمت أسوأ بالفعل من عدم الإصلاح ، لأنها تؤمن القضية بدلاً من إلغاؤها . وهذا واضح جداً من التحركات فى سنة ١٩٨٠ لتعديل تلك الإصلاحات الخفيفة التى كانت يوماً موضع ثناء عظيم . وقبل إن ذلك التعديل صار الآن ضرورياً لحماية الأمن القومى . ومادام الكونجرس يرضى الزمام لوكالات المخابرات ، فإن عبارة « الأمن القومى » يمكن أن تعود للاستيلاء على مقدراتها السابقة للسيطرة على الدعم الآلى الذاتى أيا كانت القضية المعروضة .

والبيانات التى جمعت ، والتى يجرى جمعها فى كل مجالات الحياة ، تمثل انفجاراً غير محكوم لدافع بيروقراطى مستمر . وبما أن الكمبيوتر قد أصبح واسع الاستخدام (فهناك حوالى ستين ألف جهاز كمبيوتر فى الفرع التنفيذى الفيدرالى) لذا صارت مشكلة اقتحام الخصوصية مطردة الزيادة . فكل ذرة من المعلومات تجمع يمكن بسهولة تخزينها والربط بينها واستعادتها . ولكن حتى تكديس المعلومات الشرعية يشكل تهديداً . وقليلون نسبياً

هم الأشخاص الذين وقعوا تحت المراقبة السياسية غير المشروعة للمخابرات العسكرية ، ولكن كل بالغ تقريباً في أمريكا موضوع ملف أو أكثر من ملفات الحكومة . (فإذا أضفنا الأشكال الخاصة من المعلومات مثل بيانات الائتمان ، صار كل بالغ مثنياً في وثائق حوالى ١٠ سجلات في المتوسط) . وقائمة الأنواع المختلفة من « الاستنارات » التى تجمع فيها الحكومة الفيدرالية المعلومات يصل طولها إلى ما يقرب من ٤٠٠ صفحة !

وجود بيروقراطيات ضخمة أمر لا مفر منه . وخصائصها الأساسية هى نظم هائلة لحفظ وضبط السجلات وعدد كبير جداً من الموظفين العموميين الذين يشكلون بنيات جبارة كثيراً ما تتداخل ، وأحياناً تتنافس فيما بينها . والموارد الضخمة للبيروقراطيات الحكومية لها آثار على حياة المواطنين العاديين . وفى الدولة المحكومة حكماً مطلقاً سافراً ليس هناك تخرج من محاولة السيطرة على أى ناحية من حياة المواطنين إذا ما رأى الحاكمون أن ذلك فى مصلحتهم . ولكننا فى الولايات المتحدة من المفروض أننا نعيش حياتنا بالحد الأدنى من التدخل ، مادام ذلك فى حدود القانون . ومساوىء السلطة الرسمية المشار إليها آنفاً ترتبنا إلى أى مدى يمكن للبيروقراطيات أن تكون خطرة ، حتى عندما تكون الحكومة مقيدة . والاتجاه البيروقراطى هو جمع المعلومات كلها أمكن هذا . ومن وجهة نظر الحرية ، إذا كانت المعلومات من الممكن إساءة استخدامها ، فجمعها مصدر خطر . ومن وجهة نظر الفاعلية ، إذا لم يكن الجمع ضرورياً ، فهو إسراف لا مبرر له .

ودارسو التنظيم يعترفون بصعوبة المحاسبة ، من حيث إنها من أعنف مشكلات الديمقراطية فى عالم اليوم المستفيض بالبيروقراطيات . حقاً هناك سلاسل للرئاسة معترف بها داخل معظم الوكالات الحكومية ، ولكنها معقدة جداً إلى حد استحالة — فى أغلب الأحوال — تحديد المسؤولية عن أى تصرف أو قرار معين . فبعض التصرفات تلبو وكانها تنبت بقوة دفعها الذاتى ، بدون قصد وإع من الوكالة . وعندما يحدث هذا ، قد تعتقد البيروقراطيات أنها مجبرة على التبرير وإطالة الموقف لحماية نفسها . فأتاناً حرب فيتنام مثلاً ، كان هناك من اعتقدوا أن الولايات المتحدة تورطت فيها على أساس خطأ فى الرأى ، وأن هذا التورط يجب أن يستمر كى يبرر ما حدث من قبل !

إن البيروقراطية وجدت لتطبيق القرارات السياسية . والرأى النمطى أن الرئيس يجد صعوبة ، إن لم نقل استحالة ، فى إجبار بيروقراطية عنيدة على تنفيذ سياسة إذا كانت مضادة لما يحاول فعله . وهناك بالتأكيد شىء من الصديق فى هذا . فالبيروقراطية — مثل أى من المؤسسات الأخرى التى تتعامل مع الرئيس — قد تكتشف أن لديها سلطة سلبية

كبيرة ، أى القدرة على تعويق سياسات الرئيس المقصودة ، وإن لم يكن لها حق الفيتو . وكما أن الرئيس قد يجد البيروقراطية غير متعاونة ، وأن لها درجة من السلطة السلبية على برامجها ، وكما أنه يعتقد أن البيروقراطية تنفذ أوامره ببطء غير ملائم ، أو بطريقة مختلفة عما كان يقصده ، كذلك أيضاً قد يكون للرئيس قدر هائل من السلطة السلبية على البيروقراطية . فالموقف ليس من جانب واحد لمصلحة البيروقراطيات . وأثناء عهد نيكسون كان الرئيس معادياً لبرامج كثيرة لم تكن البيروقراطيات وحدها هى الراغبة فى استمرارها ، بل الكونجرس أيضاً . وبحيل إدارية بارعة تمكن نيكسون من إضعاف برامج كثيرة ، بل إلغاء برامج فعلاً بمبادرة تنفيذية . وبما يسبب الإحباط المحزن أن أعظم السلطات فى حكومة الولايات المتحدة (وربما فى أى حكومة) يمكن أن تكون سلبية . والتخريب والإبطاء وتنفيذ القرارات السلبية أسهل كثيراً جداً من التصرف الإيجابى الخلاق للتعامل مع مواقف العصر المضطربة .

إن نظرية الديمقراطية النيابية والنظرية الأساسية لحكومة الولايات المتحدة ، هى أن الشعب هو الذى يختار السياسات العامة بصورة جوهرية . وإذا لم يحكم الشعب مباشرة ، فإنه على الأقل يستطيع أن « يطرد الأوغاد » ويحل محلهم آخرين (المأمول ألا يكونوا أوغاداً) . ولكن هذه النظرية ليست كافية للتعامل مع حكومة قائمة على بيروقراطية هائلة تختار بالجدارة ، ويصرف النظر عن سياسات القادة المنتخبين . وحتى نظرياً ، لا يفضى انتخاب موظفين جدد للمنصب إلى إبطال بيروقراطيات معينة طبقاً لنظم الجدارة . والفكرة الأصلية القائلة أن الإدارة يمكن فصلها عن السياسة كانت خاطئة ، ومدارس الإدارة العامة الآن تقر بأن الإدارة نفسها تتضمن قرارات متعلقة بالسياسة ، ولا بد أن تؤثر عليها . والمحاكم الفيدرالية تتجه مع ذلك فى الإنحياز المضاد ، جاعلة مناصب صنع السياسة محصنة ضد التعيينات السياسية فى بعض أحكامها الأخيرة . فإذا كان الشعب غير راض عن البيروقراطيين فليس له ببساطة أن ينتخب موظفين جدد متوقعاً منهم أن يفصلوا من كانوا قد عينوا على أساس الجدارة ، لأن ذلك يكون هجوماً على نظام الجدارة ، ويعد « تلاعباً سياسياً » .

والقضية شائكة . والملاحع العلية فى البيروقراطيات كثيرة جداً بحيث تساعدنا أن نلاحظ أن بيروقراطيين كثيرين يؤدون واجباتهم الوظيفية بشجاعة وكفاءة وولاء للخدمة العامة . وفكرة نظام الجدارة لها جاذبية كبيرة ، ولكنها ليست تامة الكمال . إلا أن مزايها واضحة للعيان . والاعتراف بنقائص البيروقراطيات عموماً ، ونظام الجدارة خصوصاً

لا يتطلب من المرء أن يناصر إعادة بناء راديكالية (جذرية) أو إلغاء التعيينات بالجدارة . ويجب قبل أن يهاجم المرء نظم الجدارة في اختيار الموظفين العموميين بقسوة بالغة ، أن يذكر أيضاً عيوب أى نظام بديل . ومؤسسة الخدمة المدنية لا تتجه إلى تقليل سيطرة التنفيذى الأول على جيش الموظفين الذين يطبقون القانون ، والذين قد لا يطبقونه كما يشاء ، ولكن قليلين هم من يرون نبذ هذا النظام بأكمله والعودة إلى سابقه ، وهو الأقرب منه للفساد ، أعنى نظام « المتصر بحصل على جميع الخنائم » . فالخدمة المدنية نظام آخر يبدو أن مواجهة المصاعب فيه تتم بالاتجاه صوب الإصلاح ، لا الثورة .

وإذا كان الجواب ليس الثورة ، فمضمون الحكومة البيروقراطية مع هذا مزعج جداً بدرجة تجعل الإصلاح أمراً حيوياً . والحكم عن طريق البيروقراطية يتناقض مع الديمقراطية بالمعنى العميق . فتعريف البيروقراطية أنها شكل من التنظيم يقوم على الروتين والفاعلية ، والاعتبارات الفردية والاستثناءات لا تتفق والتنظيمات أو اللوائح . والحكومة التى تعنى نفسها بالمشكلات الفردية قد تكون أحياناً متناقضة وغير فعالة . والديمقراطية لا يكاد يكون لها مفر من المشكلات الفردية . وقدرة البيروقراطية على الإفلات من الاشراف التنفيذى معناها أيضاً أنها ليست خاضعة للسيطرة الشعبية ، وهى معيار هام للديمقراطية . ولكن يبدو أنه لا مفر من البيروقراطية ، فلا بد من إيجاد وسائل للحد من أسوأ اتجاهاتها أو أغراضها . والجواب هو تطوير وتنمية قيادة سياسية أكثر فاعلية للبيروقراطيات . وليس معنى هذا بالضرورة سيطرة أكبر من جانب الرئيس ، وإن كان الاشراف الرئاسى الجوهرى مطلوباً إذا أراد صاحب السلطة التنفيذية الأكبر أن ينجز سياساته . ويستطيع الكونجرس أيضاً أن يقوم بدور هام . بل إنه يملك فعلاً سلاحاً فعالاً للتحقيق والتقصى فى ديوان المحاسبة العام . فلوزود هذا الكيان بمزيد من العاملين والسلطان والدعم من جانب الكونجرس عندما « يدوس على الأقدام الرقيقة المرفهة » ، لنسنى للكونجرس أن يقوم بدور أكبر فى صنع السياسات . وتنمية هذين المصدرين للرقابة والسيطرة — وكلاهما موضع محاسبة أمام الجمهور — خليقة بأن تضع البيروقراطية موضع المحاسبة بصورة غير مباشرة على الأقل أمام الجمهور ، وتتيح للجمهور مزيداً من الأمن من التصرفات التعسفية ، وهو أمر ضرورى للديمقراطية .

مطالعات مقترحة

- Alan Altshuler and Norman C. Thomas. *The Politics of the Federal Bureaucracy*. 2nd ed. New York: Harper & Row, 1977.
- Norman Dorsen. *None of Your Business. Government Secrecy in America*. Baltimore: Penguin, 1975.*
- Amitai Etzioni. *Modern Organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1964.*
- Morton H. Halperin, et al. *The Lawless State: The Crimes of the U.S. Intelligence Agencies*. Baltimore: Penguin, 1976.*
- Ralph P. Hummel. *The Bureaucratic Experience*. New York: St. Martin's Press, 1977.*
- Robert M. Kaus. "The Dark Side of Deregulation." *Washington Monthly*, May 1979, pp. 33-41.
- Samuel Krislov. *Representative Bureaucracy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1974.*
- Lewis C. Mainzer. *Political Bureaucracy*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman, 1973.*
- David C. Martin. *Wilderness of Mirrors*. New York: Harper & Row, 1980. A study of the CIA.
- Morstein Marx. *The Administrative State*. Chicago: University of Chicago Press, 1969.
- Barry Mitzman. "Sunset Laws: Why They Aren't Working." *Washington Monthly*, January 1979, pp. 48-51.
- Lawrence Peter and Raymond Hull. *The Peter Principle*. New York: Morrow, 1969.*
- Thomas Powers. *The Man Who Kept the Secrets: Richard Helms and the CIA*. New York: Knopf, 1979.
- Robert Presthus. *The Organizational Society*. Revised. New York: St. Martin's, Press, 1978.
- Leonard Reed. "The Budget Game and How to Win It." *Washington Monthly*, January 1979, pp. 24-36.
- _____. "The Bureaucracy: The Cleverest Lobby of Them All." *Washington Monthly*, April 1978, pp. 49-56.
- Francis E. Rourke, ed. *Bureaucratic Power in National Politics*. Boston: Little, Brown, 1978.
- Max Weber. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Free Press, 1964.
- Peter Woll. *American Bureaucracy*. 2nd ed. New York: Norton, 1977.*

* Available in paperback.

العملية القضائية

العدالة في أمريكا ؟

العدالة هي الرابطة التي تمسك المتحضرين والأمم المتحضرة معاً
 ج. إدجار هوفر
 دانييل وبستر
 هذه محكمة قانون أيها الشاب ، لا محكمة عدالة !
 أوليفر ونديل هوبز الابن

يشترك البشر في صراع ، مثل كثير من الأنواع الحيوانية . وهذا الصراع يبدو أنه يخدم وظيفة أساسية لتنظيم وتطور المجتمع . ويختلف البشر في درجة العنف الذي يميز الكثير جداً من تجمعاتهم . وقد أوضح علماء السلوك الحيوانى في السنوات الأخيرة أن من عوامل إحداث هذا الفرق تلك السلوكيات الطقسية التي تستخدمها الأنواع الأخرى للحد من العدوان الداخلى وللمسيطرة على الصراع وتوجيهه . ويشارك البشر في بعض هذه السلوكيات في صورة أولية ، ولكن حلهم الأساسى لهذه المشكلة الخاصة بتوجيه العدوان في قنوات يتضمن استخدام اللغة والثقافة . والعملية القضائية في أشكالها أو صورها الكثيرة هي الجواب الثقافي البشرى لمشكلة إدارة الصراع . وجانب كبير من تاريخ الانسان السياسى يمكن تلخيصه في أنه نضال لتنمية وتطوير بدائل للعنف في المجتمع البشرى ، بين الأفراد أولاً ، ثم بين المجموعات الصغيرة والمجموعات الأكبر منها التي تسمى أئماً أودولاً .

والعملية القضائية - كمؤسسة - إنها هي ، بمعنى ما ، قلب النظام السياسى . فحتى في أبسط المجتمعات تنظيمياً وأقلها أدواراً تخصصية ، ربما كان دور القائد في حسم النزاعات أهم وأبرز أدواره في معظم الأحيان . وعندما يصبح تنظيم المجتمع أكثر تعقيداً ، يتولى القائد مسئوليات أخرى في دوره كقاض . وأخيراً ، مع زيادة التعقيد واكتساب موارد اقتصادية كافية ، قد تبرز مؤسسة متخصصة ، هي السلطة القضائية ، للفصل في المنازعات . ويصرف النظر عن الشكل الذي يتخذه النظام القضائى ، فدوره السياسى الأساسى هو بعينه دائماً : تمكين المجتمع من السيطرة على الصراع (وليس استئصاله) . وقد يستخلم النظام العنف أو التهديد بالعنف لتدعيم قراراته ولكن

كملاذ أخير فحسب . وإذا لم يكن الإذعان طوعية لمعظم القرارات ، فالنظام إذن لا يعمل كما يجب ، وإذا كان العنف هو الجزء الوحيد ، فقد تكون نفقات التطور الاجتماعى عالية جداً . وعندما يهبط القبول العام للنظام القضائى ، وينتقل كل شخص لنفسه من جديد دور القضاى ، ينحى الاستقرار والشرعية من النظام السياسى . فاحترام القانون هو حياة النظام السياسى .

النظام القضائى الأمريكى

إن النظام الفرعى القضائى مثل غيره من أقسام النظام السياسى الأمريكى نتج من الخبرة الاستعمارية ومن التصميم أو النسق الثورى . وكانت النظم فى المستعمرات تقتبس أساساً من القانون والمؤسسات الانجليزية . بيد أن مصادر أخرى مثل العرف الهولندى فى نيويورك تركت آثارها أيضاً فى تلك النظم . وقد تسبب ضغط ظروف واحتياجات المستعمرات فى إعادة تشكيل نماذج العالم القديم فى مؤسسات مختلفة جداً . ففي المستعمرات كانت الوظائف القضائية متداخلة تداخلاً وثيقاً ، بل ممزجة أحياناً بالوظائف التشريعية والتنفيذية . وكانت أعلى محكمة فى المستعمرة عادة هى المجلس الملكى ، الذى كان أيضاً المجلس التشريعى الأعلى . وقد رفض أبناء المستعمرات هذا الخلط بين السلطات بعد الثورة وأنشأوا طاقماً منفصلاً من المحاكم ، وفقاً لفهمهم عقيدة انفصال السلطات . وجعلوا لمحاكم الولايات والمحاكم القومية على السواء قضاة مستقلين . وأنشأ الدستور المحكمة العليا فى قمة النظام القومى ، وترك إنشاء المحاكم الفيدرالية الأخرى للكونجرس . أما محاكم الولايات فتنشأ تحت مسؤولية الولاية . ويمرور الزمن صارت هذه النظم أكثر توسعاً ، ولم تزل الجهود مبذولة لوضع تصميمات أنواع جديدة من المحاكم .

أساس القانون

أنماط القانون

تسير المحاكم فى الولايات المتحدة على ضوء أربعة أنظمة من القواعد فى الفصل بين المنازعات . وأهمها الدستور نفسه . فعلى جميع المحاكم — فيدرالية ومحاكم ولايات ،

ومحاكم محلية — أن تصون الدستور ، وتحكم في أى موضوع بمقتضى نصوصه ، وفى دائرة اختصاصها . وللمحكمة العليا سلطة الحكم النهائي فى الأمور الدستورية الفيدرالية (وإن كان الكونجرس والولايات قد تقدم على إبطال حكم للمحكمة العليا بتعديل الدستور) فالدستور القومى له السبق على المواثيق الأخرى . ويجب ألا تنطوى دساتير الولايات المتفرقة على أى نص يجرمه الدستور القومى . وكذلك المواثيق الإقليمية والمدنية بدورها يجب أن تتوافق مع دستور ولايتها ، ومع الدستور الفيدرالى أيضاً . وقضاة محكمة الولاية والمحاكم المحلية من سلطتهم أن يحكموا فى قضايا تتعلق بتفسير هذه الدساتير الدنيا ، وللمحكمة العليا فى الولاية المعنية القول الأخير فى هذه الأمور .

هذه السلطة العامة فى تفسير الدساتير وإعداد القوانين والقرارات أو التصرفات الرسمية الأخرى هى ما يعرف باسم « المراجعة القضائية » ، وهى أساس السلطة السياسية التى تستند عليها المحاكم الأمريكية . فالمراجعة القضائية تتيح للمحاكم أن تقوم بدور المفسرين للدستور القومى نفسه ، وذلك ما يكفل له امتداد العمر والحياة . وهى تسمح أيضاً للمحاكم باستخدام الدستور معياراً لوزن التصرفات العامة ، حتى ما يصدر منها عن الفروع المتساوية معها فى المرتبة . وهكذا يتيح للمحكمة العليا أن تنظر فى تصرفات الكونجرس والرئيس ، وهذا ما فعلته فى قرارات وتوجيهات . ويمارسه المحاكم سلطة قياس السياسة على أساس الدستور ، ولا سيما لائحة الحقوق ، تصبح هذه المحاكم — ولورغم إرادتها — ضمير الأمة الذى يصون القيم التى تراها فى الدستور ، وتذكر الحكومة والمحكومين بتلك القيم من حين لآخر . ومن النادر أن تجد أمماً أخرى خولت محاكمها مثل هذه السلطة ، فهى تسمح لها بتفسير القوانين لا الدساتير . والمراجعة القضائية موجودة فى نظم فيدرالية أخرى ، وإلى حد ما فى عدد من البلدان — ومعظمها قد اقتبستها من النموذج الأمريكى — ولكن تطبيقها الأكمل هو الموجود فى الولايات المتحدة .

وإلى جانب الالتزام بالدستور ، توجب المحاكم أيضاً الالتزامات المنصوص عليها فى « المعاهدات » ، وهى الاتفاقات الرسمية بين الدول . وقد لا يفرض تطبيق المعاهدة داخلياً إذا اقتضى ذلك تصرفات تتناقض مع الدستور الفيدرالى ، وفى المقابل لا يمكن فرض تشريع يتناقض مع معاهدة صحيحة . فمثلاً أى معاهدة يترتب عليها انتهاك حرية الطبع والنشر أو الحديث لا يجوز فرض تطبيقها فى الولايات المتحدة . وإذا كانت لوائح

الصيد في ولاية ما تعارض مع معاهدة تمنح شعباً من الهنود الحمر حقوق صيد أبدية ، فالمعاهدة ينبغي أن تكون لها الأفضلية .

ومعظم عمل النظام القضائي قائم على المجموعتين الثالثة والرابعة من القواعد التي يجب أن تفرضها المحاكم ، ألا وهي القانون العام والقانون التشريعي . فالنظام الأمريكي جزء من تقاليد قضائية كبرى ، هي القانون العام الذي سرى من إنجلترا إلى مستعمراتها في العالم الجديد ، وفي أفريقيا وآسيا . وكانت بداياته بإنجلترا قبل ألف سنة عند إنشاء نظام قضائي على يد الملوك الأوائل ونبلاتهم . والقانون العام قائم في جوهره على فكرة القانون الذي تصنعه المنصة أى يصنعه القاضي مشتقاً من معايير الجماعة المحلية والتاريخ . وللقضاء أن يحكم بنصوص تشريعية أوقواعد معينة ، ولهم أن ينقضوا - إن شاءوا - هذه السوابق ، حتى سوابقهم أنفسهم . وهكذا أصدرت المحكمة العليا بكاليفورنيا قراراً ضد عقوبة الإعدام لأنها وجدت أن الإجماع كان ضد هذه العقوبة . وبسبب هذا التركيز على تفسير القاضي لمعتقدات الجماعة ، تتاح له مرونة كافية في أحكامه إذا تغيرت القضايا وتغيرت الظروف ، فتصبح شخصية القاضي وخلفيته ذات أهمية كبرى تتناسب مع هذه المرونة . ويد التقاليد الراسخة لها قدرة عظيمة كابحة ، ومع هذا فللقاضي كل الحرية في أن يراعى التغيرات في المجتمع ، وأن ينقّب عن سابقة أخرى ، وأن يراعى حاسة الجماعة ، وبإيجاز ، أن يبقى القانون كياناً حياً . وثمة أساس آخر للقرارات ، هو « الانصاف » ، وله دور مساعد أيضاً . وقد كان الإنصاف نظاماً منفصلاً يوماً ما ، ولكنه مندمج حالياً بصورة جوهرية في القانون العام . أنه نظام من القواعد يمكن عن طريقه فض المنازعات بشروط عادلة ، لمنع وقوع ضرر يصعب علاجه قبل صدور حكم على أساس عادل . (فمثلاً في قضية مونتي بيثون ضد شركات الإذاعة الأمريكية المندمجة ، طالب صانعو عرض تليفزيوني بتوجيه إنذار أوامر عاجل ودائم ضد عرض النص الذي عدلته شركات الإذاعة الأمريكية لعملمهم) . ولويسيانا هي الولاية الوحيدة التي لها نظام قضائي غير قائم على القانون العام . وهذا ثمرة ميراثها الفرنسي . ومن الطريف أن نرى لويزيانا تتقدم الولايات الأخرى في عدد قراراتها التي نقضتها المحكمة العليا .

وفي الوقت الحاضر زاد حجم « القانون التشريعي » ، وهو القانون المكتوب الذي أقرته الهيئات التشريعية ، وصار أكثر أهمية كأساس للأحكام من القانون العام القائم على السوابق القضائية . ويوجد اليوم أكثر من مليون نص تشريعي في السجلات ،

بالإضافة إلى عدة ملايين أخرى من اللوائح التنفيذية . وهذا الكيان المعقد من التحريم ، والتنظيم ، والأوامر ، يتيح للقضاة مصادر جديدة للسلطان والمسئولية . ويواجه المواطن بكم هائل من الالتزامات والحقوق ، مما ينشأ عنه عدد متزايد من المنازعات ، تزيد من مستوى النشاط القضائي . والكيان الكامل للقوانين المعمول بها بما في ذلك النصوص التشريعية المطبقة في الولايات قبل التصديق على الدستور ، يمكن أن يستند إليه المتنازعون والقضاة . وحتى إذا كان القانون لم يطبق عشرات السنين ، فهذا أمر لا يبطئه ، وإن كان من الممكن تحديه على أساس أنه تمييزي . وما لم يتضمن النص التشريعي تاريخاً لانتهائه ، فإنه يظل معمولاً به بلا حدود ، ولا يموت إلا عندما تبطله المحاكم أو يشطب من السجلات بقرار تشريعي . وهكذا بعثت في الستينات من هذا القرن القوانين الفيدرالية المنظمة لاستخدام المياه الملاحية وهي القوانين التي صدرت في التسعينات من القرن الماضي ، ابتعتها من سباتها علماء البيئة للتصدي للتلوث الصناعي . ونادراً ما تشطب الهيئات التشريعية القوانين ، والإبطال القضائي لا ينزل إلا بقوانين قليلة ، في كل قضية على حدة .

إن النمو المتزايد بسرعة في كم النصوص التشريعية يثير مشكلة أخرى . فهذا التزايد في التشريع المقصود به التنظيم ، جعل الشرطة والمدعين العموميين مضطرين لاستخدام مزيد من الكياسة وحسن التقدير في اختيار أى من هذه القوانين يطبقونها وضد من . فسجلات التشريعات تضم عدداً كبيراً من التحريات والقرارات والقوانين والأوامر المنسية التي قد تحرم على الأشخاص ذوى المظهر « المقزز » عرض أنفسهم على أنظار الجمهور . والغناء الناشز ، وسوء معاملة المحار ، وتعليق الملابس الداخلية للذكور والإناث على حبل غسيل واحد ! وربط التماسيح بخراطيم الحريق ، واللعب بالطائرات الورقية ، وملابس الاستحمام الرجالي التي بدون جزء علوى ، كل هذه أمور كانت محظورة بنص القانون في مجتمع على أواخر في الماضي . ومعظم هذه القوانين لا تطبق ، وما من أحد يتوقع أن تطبق . ومع هذا ففي وسع الحكومة أن تجد وسط هذا الكم الهائل من اللوائح لتعقب أو اضطهاد أى شخص تشاء اضطهاده ، ومن ثم تنشأ مشكلة العدالة الرشيدة الحنرة . هل كانت الحكومة تقاضى إطلاق طيارات الورق في واشنطن ، لأنها تعترض على هذا التهديد للسلامة العامة ، أم لأنها تعترض على المشاركة السابقة بها في مظاهرة ضد الحرب ؟ ولماذا نجد عدد الذين يحاكمون للتهرب من الضرائب أقل بالقياس من مجرمي المخدرات ؟ وطالما بقيت النصوص التشريعية بهذا العدد الضخم ، فالكياسة

وحسن التقدير عند الادعاء — أى تحديد هل نقبض على الشخص أو نقدمه للمحاكمة — تظل ضرورية . ففي تلك القضايا التى يكون فيها المتهم خصماً للحكومة على نحو ما ، يكون الدافع للادعاء غامضاً مشبوهاً . فالكياسة وحسن التقدير فى الادعاء ربما كانا طريقة للتعويض عن الفشل فى جهود مابقية للإدانة . ولذا عندما يثبت أنه من المستحيل الفوز بإدانة شخص فى اتهامات أو أنشطة إجرامية منظمة ، فليس على الحكومة إلا أن تنتظر حتى ترى الشخص المشتبه فيه يصبق على طوارىء الشارع أو ينتهك لائحة من لوائح الصيد ! وقد تكون المحاكمة السياسية أخطر من هذه المضايقات الصغيرة ، فالنظام القضائى فى المحاكمات السياسية هو خلفية صراع على تملك السلطة والاحتفاظ بها ، أو على تأكيد التفوق السياسى لحزب على الحزب الآخر .

أنماط الإجراءات القانونية

توجد فى غالبية النظم الغربية تمييزات أساسية بين مختلف أنماط التصرفات والقرارات القانونية ، وإن كانت هذه الفئات لا مفر من تداخلها . وثمة عميز شائع وعام بين القضايا الخاصة والقضايا العامة . فالقضايا الخاصة — كما يدل على هذا اسمها ، المراد منها حسم موضوع نزاع بين طرفين فى شئونها الخاصة (مثل ما يتعلق بمنازعات الزواج والميراث) والقضايا العامة تتعلق بمنازعات موضوعها أعمال الدولة أو الولاية (مثل العمليات اليومية للوكالات الحكومية المتباينة ، التى تخضع للقانون الإدارى) .

وأى نوع من الإجراءات قد يصلح أساساً لمحاكمة سياسية ، وإن كانت الموضوعات فى الأغلب الأعم دستورية أو جنائية . وجميع المسائل الدستورية سياسية على نحو ما ، وقد ترتب على مثل هذه المسائل تغيرات هائلة فى القوى والسلطات ، مثل مشروعية قوانين تمهول المعارك الانتخابية أو تمحيد القوانين الانتخابية التى تجعل من الصعب على المستقلين أن يضعوا أسبأهم على قوائم الاقتراع . وقد تأثرت انتخابات سنوات ١٩٧٢ و ١٩٧٦ و ١٩٨٠ تأثراً شديداً بأحكام المحاكم ، عندما ناضل جورج ولأس ، وأوجين مكارثى ، وبيون أندرسن للفوز بحق إدراجهم فى بطاقات الاقتراع التى آلت أوتوماتيكياً إلى خصومهم من الديمقراطيين والجمهوريين .

وفى القانون الجنائى فئة فرعية للأفعال السياسية بالتحديد من حيث طبيعتها ، وهى تلك الأفعال التى تكون الولاية ضالعة فيها بالضرورة . وعلى سبيل المثال آلت فى السنوات الأخيرة إدارة المعارك الانتخابية والانتخابات إلى قاعات المحاكم . ولكن

الالصق بالتقاليد أن الانتهاكات السياسية من قبيل الحيانة ، والتحرير على الفتنة ، وإساءة استخدام سلطة المنصب والاغتيل ، كانت كلها موضوع محاكمات سياسية مأسوية بأمريكا في الثلاثين سنة الأخيرة . ففي سنة ١٩٨٠ كان ماسعى تحقيقات أبسكام واتهامات عدد من سياسىى الولاية والسامة الفيدراليين بانتهاكات من قبيل الرشوة ، مثلاً مأسوياً لمثل هذه الجرائم السياسية . بل إن الأعمال الإجرامية العادية قد تتخذ صبغة سياسية صارخة ، على النحو المذكور آنفاً . وجانب كبير من تاريخنا السياسى الأخير وتاريخ أمم أخرى ينعكس فى سجلات المحاكمات ، مع أن الاتهامات قد لا تكون فى بدايتها سياسية . فمثلاً « الجير هيس » اتهم بالحنث فى اليمين ، واتهم سبيرو أجنو بقبول رشاوى ، كما اتهمت باتريشيا هيرست بالسرقة .

المحاكم

إن القوانين ما هى إلا تعبيرات عن مقاصد تظل وعوداً على ورق إلى أن تفسرها وكالة ما وتطبقها على مشكلات معينة . والمحاكم الأمريكية لا تتناول إلا القضايا أو الخصومات الفعلية ، ولا تصدر - مثل بعض المحاكم الأجنبية - آراء استشارية فى تشريع أو أحداث افتراضية .

والأطراف المعنية يجب أن يكون لديها أساس للتقاضى ، أى يجب أن تتأثر شخصياً بالموضوع المتنازع عليه . فلا يمكن نظر دعوى لمجرد أن الشاكى لا يروقه قانون أو تصرف ما ، أولأنه يظن أن من الممكن تحسين موقفه . وتتفاوت درجة الضرر المشترط . ففي بعض الحالات يسمح بقضية تسمى « إجراء فتوياً » عندما يكون رافع الدعوى نيابة عن جميع من هم فى مثل موقفه . ومثال ذلك دعوى ضد متسبب فى التلوث من أرباب الصناعة ، والأضرار الفردية هنا صغيرة حقاً ، ولكنها فى المجموع العام كبيرة . وفى بعض القضايا يكون التشريع الفيدرالى أو فى الولاية قد أنشأ الحق فى قضايا الفئات . وفى حالات أخرى تتفاوت أحكام المحاكم فى هذا الامتياز . ففي سنة ١٩٧٣ حكمت المحكمة العليا فى قضية « زان ضد شركة الورق العالمية » بأنه يجب فى الدعاوى المنظورة أمام المحاكم الفيدرالية أن يذكر الشاكى أسماء جميع المتفعين بالقضية ، وهى مهمة باهظة التكاليف وبالغة الصعوبة . وواصلت أحكام أخرى تقييد حق التقاضى بتضييق تفسير « القضية أو الخصومة » وبذلك سدت الطريق أمام الشاكى لادعاء

الضرر . وحدث أن جماعة من السود في روشستر بنيويورك حاولوا الحصول على حكم ببطالان قوانين تقسيم الضواحي إلى مناطق على أساس أنها قوانين تمييزية ، فوجدوا أنهم لا يستطيعون رفع الدعوى ، لأنهم عجزوا عن تقديم دليل على أن أى مقاليد بناء حاول فعلاً بناء مساكن رخيصة في الضواحي . ولذا قالت المحكمة أنه لا توجد خصومة .

وتؤدى المحاكم في معظم أعمالها وظيفة أساسية هي فض نزاع — على سبيل المثال — في قضية معينة تتعلق مباشرة بأشخاص قلائل ؛ هل ضرب «أ» زوجته ؟ هل باع «ب» بضاعة عديمة القيمة إلى «ج» ؟ ونمط الأحكام بصورة عامة في مثل هذه القضايا له مضامين سياسية معينة ، مثل ما يتعلق بحقوق النساء ، أو سلامة وعدالة العقود . وفي سلسلة من هذه القضايا وما يشبهها ، أحياناً في محاكمة واحدة كبرى ، تنصرف المحاكم بطريقة شبه تشريعية بإنشاء معيار جديد أو إعادة تثبيت معيار قديم . وليس هذا اغتصاباً قضائياً للدور التشريعي ، بل هو ضمن طبيعة النشاط القضائي في هذه البلاد .

وهناك قيود كثيرة على دور المحاكم كهيئة تشريعية . فالأهم هو الدور السلبي للمحاكم . فهي لا تبادىء بالقرارات من جانبها ، بل تنتظر إلى أن يأتي إليها الآخرون بالمشكلات ، مهما بلغ شعور القضاة من القوة كأفراد . فلما لم يرفع أحد قضية أمام المحكمة العليا بشأن مواضع المساكن الرخيصة ، فلن يتسنى للمحكمة أن تصدر حكماً في هذا الموضوع . يضاف إلى هذا أنه متى تدخلت المحاكم في مسألة ، فللمرجح أن تطول إجراءات صدور الحكم إذا كانت المشكلة ذات شأن . فقد استغرقت دعوى رفعت بخصوص موقع إسكان (جوترو ضد هيلز في سنة ١٩٧٦) عشر سنوات إلى أن صدر الحكم النهائي من المحكمة العليا ، وفي هذه الأثناء كان المدعى الأصلي قد مات ! وأخيراً ، لا سلطة للمحاكم أساساً في فرض أحكامها قسراً ، وقليل من الأحكام قسرية بذاتها ، لأن هذا القسريد الفروع الأخرى للحكومة . فالفرع التنفيذي يقدم أساليب التنفيذ القسري عند الضرورة ، والفرع التشريعي يجب أن يقدم الاعتماد المالى أو تشريعاً جديداً . (والواقع أن الهيئة التشريعية كثيراً ما تسيطر على مآذيات المحاكم نفسها ، وعددها ، وبنيتها ، بل وجودها نفسه) . ولذا فإن الحكم الخاص بالإسكان سيحتاج لتعاون جوهرى من جانب موظفى الضواحي ، ومن جانب الوكالات الفيدرالية أيضاً . وقصارى القول أن المحاكم أضعف الفروع الثلاثة . وه الشيوخ التسعة « أعضاء

المحكمة العليا — كما قال عنهم مرة فرنكلين روزفلت — ليس من المرجح أن ترجح قوتهم على الفرعين الآخرين .

ومن جهة أخرى فإن تقبل الجمهور للمحاكم كمحكمين شرعيين للمخصومات لا يتحول المحاكم سلطاناً جوهرياً . ومادام معظم الناس — ولو على مضض — يعدون غير قانوني ما تراه المحاكم غير قانوني ، ففى وسع المحاكم أن تمارس نفوذاً قوياً على المسائل العامة . وفى الولايات المتحدة ميل قوى اللاتجاه إلى المحاكم . وعلى حد قول الكسب دى توكفيل تعليقاً على الحياة الأمريكية فى القرن التاسع عشر ذات مرة : إن كل مسألة سياسية تتحول فى الواقع إلى مسألة قضائية فى مرحلة من مراحلها .

البنية الثنائية

ومحاكم الولايات المتحدة طاقم معقد من المؤسسات . فالفيدرالية خلقت نظاماً مزدوجاً من المحاكم ، فهناك محاكم الولاية والمحاكم الفيدرالية . وهى مترابطة السلطان جزئياً لأكليا ، كما يدل على ذلك الشكل ٤ . والنظامان الفرعيان للقضاء أكثر تداخلاً من النظامين الفرعيين للسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية فى حكومة الولاية والحكومة الفيدرالية . وطبيعة ومدى هذا التداخل فى النشاط يقضى لإشكالات وتدخل فى كثير من المناسبات .

وكثيراً ما تتداخل الاختصاصات ، برغم أنه توجد قواعد محدودة بشكل معقول لتحديد الاختصاصات . والمتقاضون فى قضايا مدنية معينة قد يكون لهم الخيار — كما للمدعين فى القضايا الجنائية — فى تحديد المحكمة والنظام الذى تنظر أمامه القضية . وقد تكون لهذا الاختيار نتائج عملية لأحد الجانبين . فقد اتضح أن للمحاكم سجلات مختلفة لدعم وجهات نظر معينة فيما يتعلق بقضايا الإدارة ضد العمال ، والزوجة ضد الزوج ، والحكومة ضد المعارضة وما إلى ذلك . فأول قرار فى كثير من الدعاوى يجب أن يكون اختيار المحكمة الفيدرالية أو محكمة الولاية إذا كانت القضية من اختصاص أى منها ، ثم بعد ذلك اختيار محكمة معينة بالذات داخل النظام الذى وقع عليه الاختيار ، إذا كان مثل هذا الحق متاحاً . وفى القانون الجنائى يقل عدد الاجراءات التى تدخل فى أكثر من دائرة اختصاص عن عدد القضايا المدنية الماثلة . ولكن إجراء معيناً قد ينتهك قانون الولاية وقانوناً فيدرالياً معاً . وفى هذه الحالة على المدعين هنا وهناك أن يقرروا — إذا كان كل منهما مهماً — من منهما يتولى الإدعاء أولاً ، طبقاً لقواعد إجراءات

معينة . وقد يحاول الدفاع أيضاً أن يعيد تحديد المحكمة التي تنظر القضية بنقلها إلى محكمة أخرى على أساس وجود تحيز محلي أو تحامل من جانب القاضي . وقد حدثت إجراءات عديدة من هذا القبيل في محكمة أنجيلا ديفيز ، وقبلت فيها الالتماسات . فإذا

الشكل ٤ : النظام المزدوج للمحاكم^(١)

المحاكم الفيدرالية	محاكم الولايات
← محكمة الولايات المتحدة العليا (١)	← المحاكم العليا (٥٢)
٩ قضاة	وتسمى عادة المحكمة العليا للولايات ؛ وفي تكساس وأوكلاهوما محاكم عليا مزدوجة . للقضاة الجنائية والمدنية المستأنفة .
← محاكم الولايات للخدمة الاستئنافية (١١)	← محاكم استئنافية متوسطة (١٥)
١٢٠ قاضياً	وقد تسمى محكمة استئناف ، أو محكمة عليا لو مائتبه هذا .
← محاكم الولايات المتحدة للمناطق (٩٥)	← محاكم للمحاكمات العامة
٤٥٠ قاضياً	محكمة المقاطعة ، محكمة المنطقة ، محكمة الدائرة ، محكمة عليا ؛ وما إلى ذلك . وكذلك محاكم ذات اختصاص خاص : للطلاق ، وتحقيق صحة الوصايا والأشهادات ، ومحاكم الأحداث . وهذه كلها محاكم سجلات وحيثيات (أي أنها تنشئ سجلاً يمكن أن يهبط أساساً لأي استئناف) .
٢٨٣ قضاة مساعدون لنصف الوقت	← محاكم دنيا أو محاكم القضايا الصغيرة
	محكمة بلدية ؛ محكمة مرور ؛ قاضي السلام ؛ محكمة ليلية ؛ محكمة الدعاوى الصغيرة ؛ محكمة المفوض ؛ محكمة القاضي المساعد .

(١) الأرقام طبقاً للواقع في يوليو ١٩٨٠ .

الأسهم تدل على قنوات الاستئناف ، والمحيط للتصل يدل على الحقن في الاستئناف ، والمحيط المتقطع يدل على التقدير القضائي لنظر الاستئناف أو المراجعة حسب ما يراه القضاة .

فشل الإدعاء في أحد النظامين ، وكان الاتهام جائزاً أمام النظام الآخر ، فقد يتعين على المتهم أن يواجه المحاكمة مرة أخرى . ولكن التعديل الخامس للدستور يمنع ازدواج التعرض للإدانة ، أى إعادة المحاكمة عن نفس التهمة بعد صدور حكم فيها بالبراءة . وفى الأصل كان هذا لا ينطبق إلا على الحكومة الفيدرالية ، ولم تطبق ولايات كثيرة هذه القاعدة . وفى سنة ١٩٦٩ حكمت المحكمة العليا بأن الولايات يسرى عليها هذا الحظر ، ولكن المحكمة لم تفسر المحاكمة في محكمة الولاية ومحكمة فيدرالية على أنه ازدواج في الإدانة مخوف بالحظر .

محاكم الولايات

تتباين نظم الولايات تبايناً كبيراً في التنظيم ، طبقاً للحجم ، والبيئة الاجتماعية والثروة في كل ولاية . ولكل ولاية محكمة استئناف نهائية ، أو محكمة عليا (هكذا يسمونها عادة) . ونكسأس أوكلاهوما تقسمان هذه المحكمة الاستئنافية إلى محكمة جنائية ومحكمة مدنية عليا . والولايات الكبيرة الحجم وذات الطابع الحضري بها محاكم استئنافية ذات مستوى متوسط أيضاً . والكادحون (حمر الشغل) في النظم القضائية بالولايات هم العاملون في محاكم القضايا الصغيرة ، المقسمة إلى اختصاصات وسلطات .

والمحاكم الدنيا أو محاكم القضايا الصغرى تنظر الأمور المدنية والجنائية الصغيرة . فمحكمة الدعاوى الصغيرة مثلاً تنظر القضايا المدنية التى تقل فيها قيمة موضوع النزاع عن مبلغ معين ، ما بين ٥٠٠ و ٨٠٠ دولار عادة . وقاضى السلام قد يختص أيضاً بنظر القضايا المدنية الصغرى (غالباً أقل من ٢٠٠ دولار) والقضايا المتعلقة بالجنح (وهى أمور جنائية صغيرة) ، كما أن له سلطة نظر قضايا الزواج والحكم في مخالفات المرور . وقضاة السلام نصيبهم من التعليم قليل عادة واكتسبوا سمعة « قضاة الإدانة » وقد أوضحت الدراسات الأخيرة أن الإدانة في محاكمهم تصل إلى نحو ٩٦ ٪ من القضايا المحكوم فيها . ومن المؤسف أن يقرن اسم أو منصب قاضى السلام بسمعة العدالة المهلهلة والفلة ، لأن المجتمع الأمريكى بحاجة ماسة إلى محاكم دنيا ذات سمعة وجاذبية . وفى كثير من البلدان النامية واجهوا الحاجة إلى محاكم صغرى ذات فاعلية بأن أنشأوا محاكم عرفية ذات سلطات محدودة .

ومن الممكن تطوير المحاكم المحلية الموجودة الآن إلى وكالات أكثر نفعاً . فتلك المحاكم — مثل محاكم الدعاوى الصغيرة — يرأسها عادة من تلقوا تعليماً قانونياً ،

١٧٦ / كيف تحكم أمريكا

واختصاصهم محدود ، ولكن ليس إلى درجة قاضى السلام . فإذا بذلت عناية كافية بهذه المحاكم أمكن أن تسد الثغرة في الخدمات القضائية ، مع أن الكثيرين منهم يعملون الآن لمصلحة المحظوظين فحسب ، مثل أصحاب البيوت (الملاك) ومخازن الجيتو ، فهؤلاء قد يستولون على محاكم الدعاوى الصغيرة ويحولونها إلى وكالة للجباية ١ وهذه الصورة نجد الغرض الأصل من إنشاء ساحة للمشكلات الصغيرة التى لا تحتاج إلى مشورة قانونياً قد تحطم . وعدم وجود حق الاستئناف فى معظم هذه المحاكم يجعل فشلها أدعى للانزعاج .

وهناك سبيل أخرى ممكنة هى تطوير أنواع جديدة من « المحاكم البديلة » أو تناوب المحاكم . فخدمات التحكيم الخاصة والعامة تزدهر حالياً وتعمل فى نطاق واسع من المشكلات ، مثل النزاع المتعلق بسلطات الإسكان فى ست مناطق حضرية . وهناك عدة « محاكم جوار » تعمل ، وبعضها تموله الحكومة الفيدرالية باعتبارها برامج رائدة . فمن الممكن أن يوجد مركز للمنازعات فى هارلم ، ومراكز لعدالة الجوار فى اطلنتا ، وكساس سيتى ولوس انجلس ، أو « محكمة أنداد » فى لونيغ أيلند ، يرأسها شباب لقضايا صغار السن المتهمين بمخالفات صغيرة .

ومحاكم المحاكم ذات الاختصاص العام تنظر القدر الأكبر من القضايا الجنائية والمدنية فى الولايات المتحدة . ولا يمكن تخمين العدد الدقيق فى كل سنة ، لأن معظم الولايات لا تنشر إحصاءات مجمعة ، ولكن الرقم قطعاً عدة ملايين . وعدد صغير من هذه القضايا هو الذى يمكن أن يستأنف أو تنظره أعلى محكمة فى الولاية . ونوع العدالة التى تمارس فى المحاكم العامة فى الولايات شديد الأهمية لتقييم العدالة فى أمريكا . وفى معظم هذه المحاكم أدت زيادة عدد القضايا إلى شد وه مط « قدراتها إلى ما يقرب من نقطة الانهيار . فى سنة ١٩٧٩ مثلاً أدرجت ١٦٢,٠٠٠ قضية مدنية فى المحاكم الفيدرالية ، بزيادة ٢٣ ٪ على سنة ١٩٧٨ ، وضعف معدل سنة ١٩٦٩ . أما الزيادات فى عدد الهيئة القضائية فأقل بكثير من تلك الأرقام .

المحاكم الفيدرالية

أما المحاكم الفيدرالية فليست مثقلة بما يتجاوز طاقتها ، وإن كانت محاكم معينة منها قد تكون مشغولة بالقياس إلى غيرها . وعبء القضايا ليس بكل هذه الضخامة لأن التشريعات الفيدرالية أقل من قوانين الولايات . وفى المستوى الأدنى — الذى يقابل

العملية القضائية / ١٧٧

محكمة الولاية للمحاكمات العامة – توجد محكمة المنطقة ، وفيها تبدأ معظم المحاكمات الفيدرالية . وقد أنشأ الكونجرس هذه المحاكم بمقتضى قانون السلطة القضائية سنة ١٧٨٩ ، وهناك واحدة منها على الأقل في كل ولاية ، ويبلغ عددها أربعاً في بعض الولايات ، وعدد القضاة يتفاوت ما بين قاض واحد و ٢٤ قاضياً ، وفقاً لعبء العمل في كل محكمة . ويعاون القضاة في المراحل التمهيدية قضاة فيدراليون مساعدون . وقد زاد عبء العمل الإجمالي في جميع المحاكم الفيدرالية زيادة جوهرية على مر السنين ، وقد يزيد الكونجرس عدد المحاكم والقضاة .

وفوق مستوى المنطقة توجد محاكم الاستئناف الفيدرالية (وتسمى أحياناً محاكم الدائرة) والمحكمة العليا . وقد أنشأ قانون السلطة القضائية سنة ١٧٨٩ المحاكم المتوسطة ، ويرأس كلا منها قاض بالمحكمة العليا . وفي سنة ١٨٩١ أنشئ النظام الحالي لمحاكم الاستئناف . وهناك عشر دوائر جغرافية بالإضافة إلى منطقة كولومبيا . (وقد أقر أحد مجلسي الكونجرس تشريعاً سنة ١٩٨٠ بإنشاء محكمة الاستئناف الثانية عشرة ، بقسمة دائرة الجنوب العملاقة إلى دائرتين ، ولكن كثيراً من جماعات الحقوق المدنية عارضوا ذلك الإجراء ، لأنه يتهدد دائرة لبرالية ، وهناك نقاد آخرون يريدون إصلاح النظام كله ، وليس دائرة واحدة فحسب) .

ولدى قضاة المحكمة العليا عمل قليل في محاكم الدوائر الآن ، بيد أن كلا منهم مسئول عن دائرة معينة في أمور مثل قرارات وقف التنفيذ في تلك المنطقة . والاستئنافات التي ترفع من محكمة منطقة توجه إلى المحكمة الاستئنافية لتلك الدائرة . والاستئناف هو الحكم الذي يصدر عن محكمة منطقة ثلاثية القضاة . وتدعى هذه الهيئة للانعقاد عندما يكون الموضوع هو دستورية قانون فيدرالى أو صادر عن الولاية ، أو قانون محلى ، عندما يكون المطلوب إنذاراً (أو أمراً من المحكمة بالتحفظ أو الحبس) . وفي هذه الحالة يكون القاضي الاستئنافية أحد هؤلاء الثلاثة ، وبذلك ترفع القضية مباشرة عند استئنافها إلى المحكمة العليا . ولقد كانت محكمة « بيرجر » مدققة جداً في مثل هذه القضايا ، وتفضل أن تنظرها محاكم الولاية كلها أمكن هذا . وفي معظم القضايا يكون حكم محكمة الدائرة هو الحكم النهائي ، فالمحكمة العليا لا توافق إلا على نظر قضايا قليلة جداً مما يرفع إليها .

ومحكمة الولايات المتحدة العليا هي أساساً محكمة الاستئناف الرئيسية ، مع أن لها اختصاصاً أصلياً أيضاً (أى نظر قضايا لم يسبق نظرها في محكمة أخرى) . ومعظم

الدعاوى الأصلية مقامة من ولاية ضد أخرى وهذه لا بد للمحكمة من نظرها . والدعاوى المقامة من ولاية ضد الولايات المتحدة ، أو من إحدى الولايات ضد أجنبي أو مواطنين من ولاية أخرى ، وكذلك القضايا التي من أطرافها سفراء ومن إليهم من أعضاء السلك الدبلوماسي يمكن أيضاً أن تبدأ هنا ، ولكن من الممكن أن تنظرها المحاكم الأدنى أولاً . ومنذ إنشاء المحكمة العليا لم تحكم إلا فيما يزيد قليلاً على مائة قضية أصلية . ومعظم عمل المحكمة يدور حول مراجعة قضايا الولايات والقضايا المحلية ، أو النظر في الاستئناف المقدم لها عن أحكام محاكم فيدرالية . وللمتازعين من محكمة الولاية أو المحكمة الفيدرالية أن يلتمسوا من المحكمة مراجعة أى قضية ، أى يلتمسون « طلب الملف لإعادة النظر » ، وللمحكمة حق تقدير إجابة الالتباس أو رفضه .

ونظراً ، يوجد حق الاستئناف عندما يكون تشريع فيدرالى أو قانون ولاية متعارضاً مع قانون فيدرالى ، أو معاهدة ، أو مع الدستور ، أو عندما يكون قانون الولاية قد دعم ضد مثل هذا التحدى . ولكن لدى المحكمة العليا أسس تقنية كثيرة ترفض على أساسها النظر . فقد ترى أن المسألة الفيدرالية المثارة ليست جوهرية ، أو لم تثر في الوقت الميكر المناسب من مراحل الإجراءات . وفى السنوات الأخيرة قيدت المحكمة العليا الإجراءات الفيدرالية المتاحة لسجناء الولاية ما لم يثبتوا أن كل صنوف العلاج في محاكم الولاية قد استنفدت أو رفضت ، حتى ولو طالب السجين بضمهان مشهور هو حق الاستدعاء للمثول . وكان الاتجاه العام فى السبعينات هو إنقاص دور المحاكم الفيدرالية فى فحص قرارات الولاية .

وثمة وسيلة أخرى لتجنب مسألة فيدرالية ، وهى أن تدعى القضية كلها « مسألة سياسية » ، يجب تركها للفروع الأخرى (قاعدة « البطاطس الساخنة ») . ومثل هذه المسألة السياسية يمكن أن تغدو مسألة قضائية عندما تكون المحكمة مستعدة لنظرها . فمثلاً رفضت المحكمة نظر قضايا تتعلق بتخصيص مناطق تشريعية فيدرالية ، وأخرى للولاية ، لعدة سنوات ، ثم فجأة أصدرت حكمها فى هذه النقاط . ومن ناحية أخرى لم تقترب المحكمة قط من موضوع دستورية التورط الأمريكى فى فيتنام . وأنشأ الكونجرس أيضاً مجموعة من المحاكم الخاصة عن طريق سلطته التشريعية . ومن هذا القبيل من المحاكم محكمة الاستئناف العسكرية . وهى رأس النظام القضائى العسكرى ، ومحكمة الضرائب . وقد أنشئت كل هذه المحاكم أولاً لتطبيق بعض

القوانين المحددة . وأحكامها تعد قانوناً على قدم المساواة مع المحاكم العادية . (لأن هذه المحاكم التخصصية أنشئت بموجب السلطة التشريعية في المادة الأولى من الدستور ، ولذا تسمى أحياناً « محاكم تشريعية » لتمييزها من المحاكم الفيدرالية الكبرى التي تسمى « محاكم دستورية » ، المنشأة بموجب السلطة القضائية في المادة الثالثة . وباستثناء المحكمة العليا ، تعد كل المحاكم الفيدرالية تشريعية لأن الكونجرس هو الذى أنشأها ويملك إلغائها إن شاء) .

تنظيم المحاكم

النظم القضائية للولاية وللالاتحاد الفيدرالى تحتل مكانة قريبة من التقديس ، بيد أن سلطات المحاكم الأعلى على المحاكم الأدنى محدودة أو مقيدة . وتختلف الولايات فيما بينها من حيث أحقية أو عدم أحقية المحكمة العليا للولاية في ممارسة بعض الإشراف على القضاة ، ونقلهم إلى حيث تدعو الحاجة إليهم أو عزلهم من منصة القضاء لعل . وفي ولايات أخرى القضاة مستقلون عن أى سلطة إلا سلطة اتهامهم بالتفريط في أمانة المنصب ، أو لهنزيتهم في حجرة الاقتراع . وقرارات المحكمة العليا للولاية ملزمة للمحاكم الأدنى ، ولكن المحاكم الأدنى قد تقاوم ، وما من شئ يمكن أن يمنعها من مواصلة إصدار قرارات غير متفقة مع أحكام المحكمة العليا . فليس للمحاكم الأعلى أى سلطات ملزمة في حد ذاتها . فكل محكمة هي — أساساً — كيان قائم بنفسه ، وفيها عدا استثناءات قليلة لا توجد شروط أو مواصفات متثلة للأدلة والإجراءات ، فكل قاض له حرية تحديد مدى الأدلة المسموح بها ، ومتى تنعقد محكمته ، ولأى فترة ، وما إلى ذلك .

والمحكمة العليا حولها الكونجرس منذ نصف قرن سلطان وضع قواعد فيدرالية للإجراءات . ولكن بعض قواعدنا الأخيرة نحاهها الكونجرس جانباً ، باعتبارها متعلقة فعلاً بأمور موضوعية (لا إجرائية) . وقد يتفاوت الإجراء كثيراً داخل الحدود الإرشادية العامة . فمثلاً هناك اثنتا عشرة منطقة لا تتبع طريقة المناطق الأخرى في استخدام محلفين مدنيين عددهم ستة . والمحاكم الفيدرالية الأعلى لا سيطرة لها على المحاكم الفيدرالية الأدنى ، فيها عدا نقض أحكامها ، أما التعيين والعزل فليسا من سلطاتها . وحتى المحكمة العليا لا تملك فرض قراراتها التي يمكن تجاهلها أو مقاومتها بالقوة . وهناك مثال كلاميكي لهذا ، كثيراً ما درسه الدارسون ، وهو الحكم ضد الصلوات

المدرسية . فلم تزل مدارس كثيرة في أنحاء البلاد تبدأ يومها بالصلاة أو قراءة الكتاب المقدس . وقد فشل خصوم هذا القرار في تعديل الدستور للسماح بهذه الممارسة ، ولكنها لم تزل مستمرة برغم عدم دستورتها الآن . وكذلك تعارض أقلية قوية في قرار بشأن دستورية الإجهاض ، وجعلوها مسألة سياسية في معارك سنتي ١٩٧٦ و ١٩٨٠ الانتخابية . والمحاكم الفيدرالية الأدنى نفسها قد تتجاهل الأحكام الحالية ، أو تعيد نظر قضية تمجّد عرضها وتصل إلى نفس النتيجة لأسباب ضئيلة الاختلاف . وهذه الأمور قد يستغرق حسمها سنوات كثيرة ، كما حدث في قضايا التمييز العنصري التي طال تسويتها عشرات السنين . وعندما تنتهي المعركة أخيراً ، ربما يكون صاحب القضية قد تجاوز مرحلة الاستفادة من القرار ، أو مات !

الهيئة القضائية : العضوية والأدوار

العضوية

ثمة طريقتان هامتان لاختيار القضاة في الولايات المتحدة ، هما التعيين والانتخاب . وهناك طريق ثالث ينطوي على مزيج من هذين ، فالقاضي المعين لابد أن توافق عليه هيئة الناخبين مرة واحدة على الأقل . (ويمكن أيضاً اتخاذ طريق رابع وهو التدرج المهني في القضاء مع تعليم وإعداد خاصين بذلك ، ولكن هذا الطريق لا وجود له في هذه البلاد) .

وجميع القضاة الفيدراليين معينون ، وفقاً لنص الدستور ، لكي يخدموا طالما التزموا بالسلوك الحسن . وهذا التعيين مدى الحياة ، لأن الاتهام بخيانة أمانة المنصب هو الوسيلة الوحيدة للعزل . وقد وجه هذا الاتهام إلى تسعة قضاة فيدراليين ، واستقال ثمانية آخرون في مواجهة وشك اتهامهم . ومن بين الآلاف الذين شغلوا المنصب منذ سنة ١٧٨٩ لم يعزل فعلاً إلا أربعة على أثر اتهامهم (وآخرهم كان سنة ١٩٣٦) . يضاف إلى هذا أن الدستور ينص على عدم جواز انقاص رواتبهم أثناء الخدمة . لذا ، وإن كان القضاة يختارون بطريق سياسي - وهو أن يعينهم الرئيس ، ويقر مجلس الشيوخ هذا التعيين - إلا أنهم منعزلون نسبياً من الضغوط السياسية بعد ذلك متى جلسوا على المنصة . ومع أن الرؤساء اختاروا جميع من عينوهم تقريباً من حزبهم ومن ذوى المعتقدات السياسية المتجانسة معهم ، إلا أن من بوأهم مناصبهم كثيراً ما أدهشهم

وآلهم عندما قُبلوا أنفسهم بالوفاء لمتطلبات المنصة وما يليق بها . ومصادفات التاريخ قد تتيح لأحد الرؤساء تعيينات أكثر من سواء . ففرنكلين روزفلت عين تسعة من قضاة المحكمة العليا ، ورتشارد نيكسون أربعة ، وجيرالد فورد واحداً فقط ، أما كارتر فلم يعين أحداً على الإطلاق . وبعد أن يترك الرئيس منصبه بمدة طويلة ، تظل تعييناته — وبخاصة للمحكمة العليا — ذات تأثير على العملية السياسية ، فمن الجلي الآن — مثلاً — أن أبقى أثر لإدارة نيكسون هو تعييناته في المحكمة العليا . ومن المفارقات الساخرة أن إدارة كارتر لم تسنح لها فرصة مثل هذا التعيين . وهذه أول مرة يحدث فيها هذا في القرن العشرين . (وإن كان توسيع الكونجرس للقضاء الفيدرالي قد سمح للرئيس كارتر أن يعين قضاة في المحاكم الأدنى من المحكمة العليا أكثر من أى رئيس آخر في مدة رئاسته واحدة) . واحتمال وجود خلوات عديدة أثناء الإدارة التالية عليها أن تملأها بالتعيين لم يفت المرشحين ولا الناخبين في سنة ١٩٨٠ .

ونقاد التعيين في القضاء لمدى الحياة يقولون إن هذا قد يقضى إلى وجود محاكم يرأسها من لم تعد آراؤهم تعكس الإجماع القومى ، ولا يمكن محاسبتهم أمام الهيئة الانتخابية . أما أنصار هذا النظام فيقولون أن الاستقلال القضائى ضرورى لتأمين القضاة من الحكم في مسائل موضع جدل ، ولا سيما المسائل الدستورية ، من غير أن يمشوا أن تتسبب قراراتهم غير الشعبية في عزهم . ويدل القول القديم إن قضاة المحكمة العليا « لا يموتون أبداً وقلما يعتزلون » ، على المشكلة ويشير إلى حل جزئى . فلو أسكن تشجيع الاعتزال ، كما هو الشأن في المحاكم الفيدرالية الأدنى ، لأمكن السيطرة على الأقل على أسوأ جوانب التعيين مدى الحياة .

ويستمد نظام انتخاب القضاة أصله من الحركات التى تلت الثورة للسيطرة الشعبية على جميع فروع الحكومة ، ولم يزل حياً في ٤٥ ولاية . وتبين تفصيلات هذا النظام : فقد يجرى انتخاب كل القضاة أو بعضهم فحسب ، ومدد خدمتهم قد تطول إلى ١٨ سنة أو تقتصر على أربع سنوات . وقد يجرى الانتخاب بين مرشحين متقدمين على أساس حزبي أو على غير هذا الأساس . ومؤيدوا هذا النظام يزعمون — كما قال منشئه — أنه أكثر تمثيلاً مع ديمقراطية أوفر ، وأنه أيسر إتاحة لوصول من هم أكثر تمثيلاً للسكان إلى منصة القضاء . وأما خصومه فيشيرون إلى فتور الناس إزاء الانتخابات القضائية ، وصعوبة وتعارض المصالح في تدبير تمويلات هذه المعارك ، وإمكان إجهاض العدالة التى يمكن أن تنجم عنها . وقد أفضى هذا النقاش في بعض الولايات إلى وسيلة مركبة

للاختيار ، فتختار السلطة التنفيذية القاضي ، وقد يكون ذلك بمشاركة من الهيئة التشريعية ، أو من لجنة خاصة من المحامين والأشخاص المعادين من قوى الاهتمام ، ثم يطلب من هيئة الناخبين إقرار هذا الاختيار بعد ذلك .

وقد تمت بعض الإصلاحات ، ولاسيما على المستوى الفيدرالي ، في اختيار وتحديد مدة خدمة القضاة . وقدمت إدارة كارتر لجنة لاختيار المرشحين على أساس الاختيار طبقاً للجدارة ، وحثت أعضاء مجلس الشيوخ على أن يصنعوا مثل ذلك . وتحدث أيضاً النظام القديم الذي يسمح لمجلس الشيوخ بالتصويت السلبي على المرشحين بدون إبداء الأسباب . وفرضت تحريات صارمة على الأحوال المالية للمرشح . وتم في الولايات أحياء وتقوية الهيئات القائمة للتحري عن القضاة وتأديبهم . وقدمت اقتراحات في الكونغرس لإنشاء هيئة تأديبية للقضاة . وزاد تأييد الجمهور لحق « سحب » القضاة ، وقد مارس الناخبون هذا الحق فعلاً في عدة أماكن . فالناخبون في ماديون ، ووسكونسن مثلاً « سحبوا » قاضياً (أعادوا عرضه على الناخبين) وهزموه في الاقتراع عليه ، لأنه حكم بأن « منتصب العرض » سلك سلوكاً « سيئاً » . وفي الوقت نفسه نظم كبار المحامين في نيويورك حركة لإنهاء نظام الانتخاب بالنسبة لقضاة الاستئناف ، مبرزين ما للمعارك الانتخابية من تأثير سيء بسبب ما يثار فيها عن صفات القضاة والعدالة .

وهذه الجهود الإصلاحية هامة ، لأنها تدل على القيمة المرتبطة بالنظام القضائي . فالقضاة - سواء المنتخبون والمعينون - جزء من النظام « السياسي » ، وقد يكون القضاة موقع ولا لحزب أو للسلطة التنفيذية ، وأهم من هذا أن للقضاة أثرهم السياسي في أدوارهم المختلفة ، وخلقهم الفردي قد يؤثر في هذا .

وسواء كان القضاة معينين أو منتخبين ، فمن الممكن أن يكونوا من حيث المسلك ليبراليين أو محافظين ، صارمين أو متوسعين في التفسير ، إيجابيين أو سلبيين ، هل القاضي ذو فلسفة سياسية واجتماعية ليبرالية أم محافظة ؟ وعندما تواجههم مسألة دستورية ، هل يعتقد القضاة أن الدستور ينبغي أن يفسر بمرونة لإتاحة التغير السياسي والاجتماعي ، أم يعملون على أساس قراءة ألفاظه قراءة حرفية ، برغم ما في ذلك من إحباط ؟ وأخيراً ، هل يظنون أن دورهم هو تلمس الفرص لممارسة سلطة صنع السياسة ، أم مقاومة ذلك ؟ إن كل قاض قد يظهر عليه مزيج من هذه الميول . وليس من الضروري أن يكون الليبرالي قاضياً فعالاً ، ولا أن يكون المحافظ جامد التفسير .

الأدوار

تزداد مطالبة القضاة بأن يكونوا أولاً إداريين قبل كل شيء . فيجب عليهم أن يشرفوا على محاكمهم ، بما في ذلك تجهيزاتهم ، وقد يجب عليهم أن يضعوا الموازنات ويصبحوا من زمرة « اللوبي » كي يحصلوا على الاعتادات والموظفين اللازمين . ويجب عليهم – مع كتيبهم – إنشاء إجراءات تسمح للمحكمة بالرجوع إلى القضايا المدرجة لديها ملفاتها ، وأن يجعلوا هذه القضايا تتحرك بسر على قدر ما يسمح به سياق العدالة . وحيث يوجد عدد من القضاة يعملون في محكمة واحدة ، فلا بد لهم من تنسيق أنشطتهم ، وإلا تراكمت جداول الأعمال . وبعض الولايات ، وكذلك النظام الفيدرالي يخصص هيئة إدارية للمعاونة في هذا العمل ، ولكن مسؤولية القاضي أساسية دائماً .

وثانياً ، يقوم القضاة بعمل المفاوضات والحكام في المفاوضات . فالغالبية العظمى من القضايا ، المدنية والجنائية ، تنتهي بتسوية بلا محاكمة . فيتفق المتنازعون مديناً على حل ، ويقدم المدعون للمتهمين مغريات جذابة لكي يقرروا بأنهم مذنبون ! وقد يرأس القضاة هذه المناقشات في حجراتهم ، أو يقررونها فيما بعد . وفي الحالتين يكون القاضي مشاركاً يساعد على اقتلاع تلك القضايا التي لا تحتاج إلى محاكمة للوصول إلى تسوية منصفة ، فلا تبقى إلا تلك الأمور التي تكون حقائق القانون فيها غير واضحة ، أو المراكز شديدة التضاد بحيث لا تسمح بالتسوية . وهذا التصنيف في حد ذاته يساعد على خفض عبء القضايا إلى مستوى معقول ، كما يسهم في تسوية النزاع . والمشكلة التي يكثر النقاش حولها تنشأ عندما يفرض عبء القضايا ، أو ضغط مكتب الادعاء إلى تسوية في موضوع كان ينبغي حسمه بالمحاكمة (انظر مناقشة المساومات على الدفع فيما يلي) .

وثالثاً يرأس القضاة الجلسة عند إجراء المحاكمة . وهم في نظام القانون العام أطراف محايدة أو محكمون ، ينظمون المباراة بين الخصمين في النزاع . وحيث لا يوجد محلفون ، يحكم القاضي في القانون والوقائع معاً ، ثم يجد التسوية المدنية civil settlement أو العقوبة الجنائية Criminal penalty (إلا إذا كان ذلك محمداً بنص القانون) . وحيث يوجد محلفون يشاركونهم القضاة في جانب من سلطاتهم . فالمحلفون يجددون الوقائع ، وقد يجددون العقوبة ، بناء على أسس قانونية من القاضي . ومع هذا فللقضاة سيطرة كبيرة على المحلفين ، عن طريق تلخيصهم وتعليقاتهم . وفي بعض الأحوال قد يعدل

القاضي ، أوينجى جانباً قرار المحلفين بشأن العقوبة أو التعويضات عن الأضرار . ويعمل القضاة لفرض القانون في المحاكمة والمفاوضة معاً مطبقين معايير على بعض المواقف المضطربة . ومعظم القرارات لها مضامين سياسية صريحة وقليلة . وتبدأ القضايا وتنتهى ، ولا ينشر رأى عنها بخلاف القرار نفسه . ولكن قد يوجد خلاف كبير فى الرأى عندما تكون مثل هذه القضايا وسائل خفية للنضال السياسى ، كما هو الشأن عندما يطلب أرباب العمل توجيه إنذار أو أمر قضائى ضد العمال المضربين . وقد يحاول المدعون العموميون إنشاء سجلات إحصائية سياسية عن نجاحهم فى الحصول على إدانات . والقضاة أيضاً قد تكون أبصارهم معلقة بالانتخابات . وفيما جاوز هذا ، فإن الدور العام لفرض معيار يسمح أوبستلزم قدرة كبيرة على التقدير والكياسة . وعلى مر السنين قد يركز القضاة على جوانب معينة من القانون ويهملون جوانب أخرى . وبهذا يخلقون بجوهر مسلكهم هذا نوعاً من السياسة . وهذا واضح بصفة خاصة فى الأنباط المختلفة لأحكام القضاة .

وأحياناً تسنح الفرصة لقضاة المحاكمة لكي يشاركوا بقراراتهم فى صنع السياسة بصورة مباشرة وفورية . والأغلب أن الذى يصنع هذا هو قاضى الاستئناف (لأنه دائماً بدون محلفين) . وعن طريق تفسير النصوص التشريعية والدساتير ، يقيم القضاة المزايم ضد حرفية القوانين ، وبذلك يمكنهم توجيه السياسة العامة من وجوه كثيرة . وقد يفرض هذا على المحكمة لتعمد الهيئة التشريعية الغموض فى لغة النص التشريعى أولتعارض القوانين فيما بينها . ويصرف النظر عن قصد المشرع أو هدف واضعى التشريع ، قد تثار مواقف لم تكن واضحة فى حسابات القوانين أو الدساتير . وبحكم الضرورة لا يبد للمحاكم من المشاركة فى السياسة العامة . وإمكان صدور مثل هذه القرارات لم يرغب عن المهتمين بالفاعلية السياسية . فقد كانت المحاكم قنوات لمجموعات أصحاب المصالح الذين يريدون تحسين أوضاعهم ، ولأسيما المجموعات التى وجدت الفروع الأخرى للحكومة غير متجاوبة ، مثل منظمات الحقوق المدنية فى عقود السنين الماضية ، أو المنتفعين بالإنعاش الآن . وعلى الخصوص حين تكون مسألة دستورية كبرى موضع نظر ، تتوقف السلطة السياسية للمحاكم عن استخدام فرصها فى صنع السياسة بحكمة ، وبذلك تقوم بدور « ضمير » البلاد .

الدور القضائي للسلطة التنفيذية

السلطة التنفيذية داخلية إيجابياً في النظام القضائي . فاختيار القضاة ، كما رأينا ، أحد وجوه هذه المشاركة . وأهم من هذا أن السلطة التنفيذية تقدم أجهزة الشرطة ، والادعاء ، ووسائل العقاب ، وهي مكونات كبرى في نظام العدالة الجنائية .

الشرطة

إن موقع الشرطة في الصف الأول من نظام العدالة الجنائية . وعمل الشرطة من مسئولية الحكومة المحلية أساساً . والحكومات سواء حكومة الولاية أو الحكومة الفيدرالية تحتفظ ببعض القوات ، مثل دوريات الطرق العلوية أو مكاتب المخدرات . ومعظم القوات موجودة في الأقسام البلدية ومكاتب « الشريف » . ومع أنه لا أحد يعرف الرقم بالضبط ، إلا أن المظنون أن عدد هذه القوات في الولايات المتحدة حوالي اثنين وأربعين ألفاً . وقد تبلغ نفقات الشرطة ربع موازنة المدينة أو أكثر . وتنفق هذه الأموال تحت مسئولية أو سلطة رئيس القوة المنتخب (الشريف) ، ورئيس الشرطة يعينه رأس السلطة التنفيذية المحلية . ورؤساء الشرطة سواء كانوا موضع محاسبة مباشرة أمام الناخبين أم لا ، فإنهم يجدون أنفسهم وأقسامهم مسئولين عن النظام العام أمام الجمهور والساسة معاً .

وأول مسئولية للشرطة هي القيام بعمليات الاعتقال ، ويحدث هذا أساساً نتيجة شكاوى وتبليغات من المواطنين ، وإن كان رجال الشرطة أنفسهم يضبطون بعض الجرائم ، مثل أفعال الرذيلة . ولا بد من الكياسة الهائلة في ممارسة الشرطة لعملهم ، في القبض ، والتحريات والتحقيقات وقرارات تحريك الادعاء . وهذه الكياسة تجعل عمل الشرطة والسيطرة مشكلة سياسية أصيلة . والفرع التنفيذي يسيطر على هذه الوكالات ، بصورة غير مباشرة على الأقل ، لأن تعيين الشرطة ومديرها الفيدراليين ، وتغيير إجراءات الشرطة في نهاية الأمر بيد العمد ، والحكام ، والرئيس . ولذا كان الفرض القسري للقرارات القضائية (تنفيذها بالقوة) سلطة تنفيذية .

وتقوم الشرطة أيضاً بوضع المعايير ، فإن تقريرها فرض قوانين معينة بشدة وتحامل ، أو غرض النظر عن سواها ، يفضي الأولوية على معايير معينة ، يمكن أن تكون لها صبغة طبقية محددة وصارخة . فالجرائم التي يمكن أن يرتكبها البيض من أبناء الطبقة العليا

قد تمضى غير ملحوظة ، في حين تهاجم الشرطة جرائم الشوارع (الهينة) التى يرتكبها الأثليات من أبناء الطبقات الدنيا . وموقف الجمهور من النظام القضائى بأسره قد ينبع من الطريقة التى يتصرف بها الشرطة .

يضاف إلى هذا أن رجال الشرطة كثيراً ما يكونون أبرز جانب من الحكومة فى نظر الشعب . فحضور الشرطة أنفسهم فى حد ذاته يمثل حفظ النظام . وتتزايد توقعات الجمهور للخدمات الاجتماعية أيضاً من جانب الشرطة . فأقسام الشرطة هى الوكالات العامة الوحيدة التى تظل أبوابها مفتوحة ٢٤ ساعة فى كل يوم من أيام السنة . وقد يواجه الشرطة فى عملهم اليومى طلبات كثيرة ليست لها سوى علاقات هامشية بالقانون والنظام (مثل العثور على شخص مفقود ، أو حمل شخص مريض إلى جناح الطوارئ بمستشفى) حينئذ لا تبدوا هناك أى وكالة أخرى قادرة على القيام بهذه المهمة . وفى النهاية قد تسهم هذه الخدمات فى حفظ السلام العام . فالنظام أحرى أن يستقر حينئذ تحل المصاعب أو الأزمات الصغيرة مثل المشاجرات العائلية بحيث يحال بينها وبين انفلات زمامها . ومستوى وكمة الخدمات الشرطية يرجح أن تظل مسألة سياسية عامة ذات أهمية على الصعيدين القومى والمحلى ، وموضوع نزاع داخل النظام القضائى ، كما كانت حالها منذ قرون .

الادعاء

وتقوم السلطة التنفيذية أيضاً بالادعاء فى الأمور الجنائية . وقد يملأ منصب المدعى عن طريق الانتخاب العام . حتى على مستوى النائب العام بالولاية ، أو عن طريق التعيين ، كالتبع فى حالة النائب الفيدرالى بالمنطقة . والقرارات التى تتخذ فى أقسام وزارة العدل ، أو الأمن العام ومكاتب المدعين سياسية فى مضمونها مثل قرارات الشرطة . فإجراء التحقيق من عدمه ، وأى الاتهامات توجه ، وكيف تساس المحاكمة ، كل هذه أمور قد تكون لها صبغة سياسية جوهرية فى القضية مباشرة ، وتؤثر فى الاتجاه العام لقرض قوة القانون . والأمثلة البائية هى التحقيقات التى أجراها مدعون خاصون فى قضية ووترجيت ، ومسألة بيرت لانس ، وقضية بيل كارتر . وكان تفضيل تعيين مدعين خاصين وسيلة لتجنب مشكلات سيطرة السلطة التنفيذية على الادعاء ، ولكن المدعين الخاصين أنفسهم تعرضوا بعد ذلك للانتقاد . (وليست هذه مسألة جديدة ، ففى عهد ترومان تورط محقق خاص فى الخصومة وفصل ، وثارت ضجة عامة) .

السجون

والسجون والحبوس وغيرها من الخدمات التأديبية ، مسئولية هامة أخرى للمفرع التنفيذي . والمتهم متى صدر الحكم بإدانته يخرج من سيطرة القاضي التي كان يستأثر بها عليه . وضباط المراقبة يشرفون على من لا يرسلون إلى السجون (وإن كان إلغاء المراقبة يحتاج عادة إلى جلسة قضائية أخرى) . والسجون والحبوس تديرها وكالات تنفيذية على شتى المستويات . وإطلاق السراح يتم عن طريق لجان الإفراج التي تعينها السلطة التنفيذية في الولاية أو الاتحاد الفيدرالي . وقد تكون للقضاة أصوات في هذه العمليات ، ولكن هذا أقل عن ذي قبل . يضاف إلى هذا أن تشريع الولاية والاتحاد أو المقترحات التي تستهدف تماثل الأحكام العقابية تحتاج إلى مزيد من الكياسة وحسن التقدير من جانب السلطة القضائية .

وتخضع الأحوال في نظم الأمة العقابية جزئياً للإشراف القضائي . وبعض السجون والحبوس ، بما في ذلك كل نظام السجون في أركنساس وألاباما ، اتضح أنها هاجمية وفيها عقوبات قاسية وغير عادلة يجرمها التعديل الثامن . والعلاج الأساسي المتاح للقضاة هو الكف عن إرسال الناس إلى السجون أو الأمر بغلقها ما لم يتم إصلاحها . وبصير الأمر عندئذ بيد هيئة التأديب والهيئة التشريعية لإجراء الإصلاح . وقد تم شيء من الإصلاح عن هذا الطريق ، ولا سيما في ألاباما . ومع هذا لم يتم حتى الآن إغلاق سجن بقرار قضائي ، وهكذا يظل العمل اليومي للنظام العقابي — سواء أكان عقابياً أو تأهلياً — خارج نطاق الإشراف القضائي العادي . والمواقف العامة للجمهور ، بما في ذلك الخوف من الجريمة ، تحدد إلى مدى بعيد طابع النظام العقابي .

الدعامة التشريعية للنظام القضائي

إن الدور الأول للهيئة التشريعية — بموافقة السلطة التنفيذية — هو تحديد النصوص التشريعية التي تعمل بمقتضاها معظم المحاكم ، وبذلك تقدم البنية القضائية وأدوات الفعل القضائي . وعلى المستوى الفيدرالي يحدد الكونجرس كم محكمة فيدرالية تكون إلى جانب المحكمة العليا . وله أن ينشئ مستويات جديدة من المحاكم ، أو يحاكم خاصة كما يشاء . ويحدد الكونجرس عدد القضاة . وقد كان للمحكمة العليا قضاة بلغوا عشرة ، وقلوا أحياناً فصاروا خمسة . وإن كان الرقم قد ثبت عند التسعة منذ

١٨٨ / كيف تحكم أمريكا

قرن ، ولعله سيظل هكذا . وفي سنة ١٩٧٨ قرر الكونجرس أن يزيد عدد القضاة الفيدراليين الآخرين زيادة كبيرة . يضاف إلى هذا أن الاختصاص الاستثنائي لمحاكم الدوائر أو المحكمة العليا يمكن أن يتغير ، وقد قرر الكونجرس هذا أحياناً ، كما قرر أن الاختصاص الأصلي للمحكمة العليا يمكن أن تشاركها فيه محاكم أدنى منها . ويحدد الكونجرس الرواتب والنفقات الأخرى للنظام القضائي (تفاوتت الرواتب بين ٧٢ ٠٠٠ دولار سنوياً لقضاة المحكمة العليا و ٥٤ ٠٠٠ دولار لقضاة المنطقة في سنة ١٩٨٠ ، بناء على الزيادة التي قررها الكونجرس سنة ١٩٧٧) .

وفي سنة ١٩٨٠ كان هناك ما يقرب من ١٤ ٠٠٠ موظف بالمحاكم الفيدرالية ، بما في ذلك القضاة ، بموازنة قدرها ٥٩١ مليون دولار . وهذا الرقم يقرب من ضعف رقم سنة ١٩٧٥ ، ولكنه لم يزل جزءاً صغيراً جداً من الموازنة الفيدرالية . والاعتمادات وغيرها من النواحي الإدارية للوكالات والبرامج التي تؤثر في المحاكم — مثل وزارة العدل ، وإدارة المساعدة على فرض القانون قسراً ، أو دوريات الحدود ، لا بد أيضاً أن يقدمها الكونجرس . وهذه الوكالات التنفيذية قد تنفق أكثر من المحاكم بكثير ، فموازنة وزارة العدل مثلاً قاربت ٢,٥ بليون دولار في سنة ١٩٨٠ .

وتعليقات مماثلة تنطبق على التمويل والانشاء على مستوى الولاية . ومع أن بعض الهيئات التشريعية في بعض الولايات قد فوضت جانباً من سلطاتها في السيطرة على السلطة القضائية إلا أن هذه السلطة يمكن إبطالها دائماً .

دور الجمهور : المحامون والأشخاص العاديون

يدخل الجمهور في العملية القضائية من سبل عديدة . وبديهي جداً دور المبادرة بالعمل أو الاجراء القضائي . فكل القضايا المدنية تقريباً يرفع دعاواها مواطنون عاديون لطلب معونة الولاية في تسوية خلاف . ومعظم القضايا الجنائية أيضاً تبدأ بشكوى أو بلاغ من مواطن .

المحامون

اكتسبت المحاماة على مر القرون دوراً واسع الانتشار في العملية القضائية . فالمجالس التشريعية التي تسن القوانين ، والسلطات التنفيذية التي تفرضها واقعة كلها

تحت نفوذ المحامين . وقد ظل هذا صحيحاً على امتداد تاريخ الولايات المتحدة ، وساعد على تشكيل السياسات الأمريكية وتمييزها عن سياسة الأمم الأخرى . وهيمنة المحامين يدل عليها ضخامة عددهم بالقياس إلى البلدان الأخرى . فنسبتهم في أمريكا ثلاثة أضعاف محامى المملكة المتحدة مثلاً . بل الواقع أن في مدينة نيويورك من المحامين ما يعادل عددهم في إنجلترا بأسرها .

ويتولى المحامون معظم القضايا الآن ، فالمحامى هو الشخص الوحيد المرخص له قانوناً بالترافع عن شخص آخر ، وليس من الثابت حتى الآن هل يجوز لمتهم محاكم جنائياً أن يصر على تمثيل نفسه في القضية . فتعقد الإجراءات القانونية يجعل المحامى (المستشار القانونى) ضرورة عملية ، والمحاكم تتنافس عن الحكم بخلاف هذا (وإن كانت هناك محاكم ، بما في ذلك معظم محاكم المحاكمات الدنيا ، كثيراً ما يغيب عنها المحامون ، بل ويمنع حضورهم أحياناً) . والمحكمة العليا شملت أحكامها الأخيرة حتى وجود محام في القضايا الجنائية ، بحيث يشمل هذا أى قضية يمكن أن يحكم فيها بمدة سجن ، مهما تكن قصيرة . ولا بد للحكومة الآن أن تقدم محامياً لمن لا يقدر على توكيل محام خاص ، وذلك في جميع المحاكمات الجنائية تقريباً ، والحكومة نفسها تستخدم محامياً ، هو المدعى ليقدم دعوها .

ويملاً المحامون معظم منصات القضاء . فمع أنه لا يوجد نص تشريعى يوجب في النظام الفيدرالى حصول القضاة على درجة علمية في القانون ، إلا أنه ما من قاض فيدرالى عين قط بدون هذه الدرجة ، حتى في مستوى المحكمة العليا حيث قرارات التعيين تقوم كثيراً من الأحيان على دراسة التاريخ والمجتمع والسياسة مثلما تقوم على التقنيات القانونية . وقلما يعين غير المحامين أو ينتخبون قضاة في معظم الولايات ، إلا في المحاكم الدنيا ذات السلطات المحدودة للغاية .

والمحامون ومعاهد القانون تصدر المجلات القانونية التى كثيراً ما يعتمد عليها القضاة في تحرير قراراتهم . ومقالات هذه المجلات قد يكون لها تأثير حصيلية بأسرها من القضايا ، مثل قضايا التمييز العنصرى والجنسى وقضايا البيئة .

المهن الأخرى

ومن بين الأشخاص الآخرين الذين يتصل عملهم بالمحاكم ، الشهود الخبراء ، مثل المتخصصين في الطب الشرعى ، والمحضرين الذين يسلمون الأوراق التى تخطر

شخصاً بالدعوى ، والضامين ، والمخبرين الخصوصيين . أما المحضرون والضامنون بوجه خاص فلهم أثر هام . فقد اكتشفت حالات كثيرة لمحضرين يتقاضون أجورهم لتسليم أوراق ، فإذا هم قد ألقوها وأبلغوا المحكمة أنهم سلموها لأصحابها . وتتفاوت أسباب ذلك ما بين الجشع وبين الخوف من دخول بعض المناطق السكنية . وأيا كان السبب فالشخص المرفوعة ضده الدعوى ينحسر القضية أوتوماتيكياً لأنه لم يحضر ليدافع عنها . وأول علمه بذلك قد يكون عندما يلقى ممتلكاته محجوزاً عليها لمصلحة خصمه ! وكذلك دور الضامن هام جداً وحاسم بالنسبة لمن لا يستطيعون الحصول على إفراج بناء على ضمانهم الشخصى (أى بحكم اقامتهم ومكانتهم فى الجماعة) أو لمن لا يستطيعون دفع الكفالة المفروضة عليهم . وعندئذ يضمن الكافل مثول المتهم أمام المحكمة ، ويغرم الكفالة إذا تخلف المتهم عن الحضور . وهو ليس ملزماً بكفالة أى « عميل » . ومن لا يستطيعون الحصول على خدمات ضامن عليهم البقاء فى الحبس (الحجز) انتظاراً للمحاكمة . وفرصتهم فى الفوز بالبراءة أقل من غيرهم ، لأنهم ليسوا مطلقى السراح لا مكان إعداد دفاعهم قبل موعد المحاكمة ، وربما أقرأوا بأنهم مذنبون ، فذلك أفضل لهم من انتظار المحاكمة مدة أطول من العقوبة المحتملة ، يضاف إلى هذا أن رسوم الضامن المعتادة وهى ١٠ ٪ لا يمكن استردادها إذا لم يعد المتهم لحضور المحاكمة ، فى حين أن الشخص الذى يدفع كفالته بنفسه يفرم بما هو أقل من ذلك بكثير . فالنشاط الخاص يؤثر على كل من الاجراءات المدنية والجنائية ، والنتيجة تمييزية ، لأن من يعانون من هذه الإجراءات هم أساساً الأشخاص ذوو المكانة الوضيعة . واعترافاً بهذه المظالم قدمت مشروعات من جانب الحكومة والمؤسسات للاهتمام بمشكلة المتهم الذى لا يمكنه ضمان نفسه من موارده الخاصة . وأكبر وأنجح مشروع فى هذا المجال يديره معهد فيرا للعدالة فى نيويورك . ورفعت فى عدة ولايات دعاوى ضد استغلال نظام الكفالة ، ولكن لم يتم حتى الآن الحصول على حكم بأن هذا النظام غير دستورى .

المحلفون

يستلزم التعديل السادس للدستور أن يكون للمتهم الحق فى مواجهة أى شهود إثبات ضده ، وأن يوفر له العون فى الحصول على شهود الدفاع عنه . وفى جميع القضايا الفيدرالية ، ومعظم القضايا المدنية من حقه أن يصر على أن يحكم فى هذه المواجهة

العملية القضائية / ١٩١

مخلفون . وفي سنة ١٩٦٨ فسرت المحكمة العليا الشرط الوارد في التعديل السادس بأنه ينطبق على الولايات المتفرقة في القضايا الجنائية الكبيرة ، وجميع الولايات كانت لديها بعض الاشتراطات للمحاكمة أمام مخلفين . وفي النظام الفيدرالي تتكون هيئة المخلفين الصغرى — أو مخلفي المحاكمة — من ١٢ شخصاً (كما كان الشأن في انجلترا لأكثر من ألف سنة) . وفي الولايات يمكن أن يكون عددهم ستة . وقد قررت المحكمة العليا — وكان قرارها مثار كثير من النقد — أن مخلفي الجنايات في الولاية — على خلاف المخلفين الفيدراليين — يمكنهم أن يصدروا قراراتهم « بأغلبية أصواتهم » إذا أجاز قانون الولاية ذلك ، وليس بإجماع الآراء .

وهناك نمط آخر من المخلفين هم « هيئة المخلفين الكبرى » ، وقد تكون هيئة اتهام أو هيئة تحقيق ، ويمكن أن تتكون من شخص واحد أو يصل عددها إلى ٣٣ شخصاً . وقد يستمر أعضاء الهيئة الكبرى للمخلفين سنتين . وكل الاتهامات الفيدرالية بالانتهاكات الكبرى أو غيرها من « الجرائم المردولة » (الجنايات) يجب أن تبدأ باتهام يصدر من هيئة كبرى للمخلفين ، كنص التعديل الخامس . (وكانت هناك ٣٦ جريمة فيدرالية كبرى عندما قررت المحكمة العليا في سنة ١٩٧٢ أن عقوبة الاعدام — على نحو ما كانت مطبقة — متنافية للدستور . وبعد أربع سنوات أبدت تحديد بعض الولايات عقوبة الاعدام . ومن سلطة الكونجرس أن يحدد كم من الانتهاكات الكبرى القديمة ينبغي إعادتها ، وحتى سنة ١٩٨٠ لم يكن الكونجرس قد أحل قوانين جديدة محل القوانين المبطله . والاتهامات الفيدرالية الأخرى وانتهاكات الولايات تعرض عادة في الوقت الراهن أمام المحكمة بتقديم بلاغ والحصول على قرار من القاضي بوجود سبب محتمل لحجز التهم ريثما يحاكم . ولدى ما يقرب من نصف الولايات هيئة مخلفين كبرى ، يستخدم معظمها للتحقيق في المسائل العامة المختلفة أو في سلوك الموظفين العموميين ، أكبر ما تستخدم للاتهام . وقد تصدر الهيئة تقريراً يتضمن اتهام أشخاص معينين بدون تحديد هذا الاتهام .

ويرجع نظام المخلفين إلى مئات السنين في القرون الوسطى من التاريخ الانجليزي . وصار جزءاً من نظام القانون العام حوالي سنة ١١٧٢ أثناء حكم هنري الثاني ، واعترف به « العهد الأعظم » (المانچاكارتا) في سنة ١٢١٥ . ومنذ ذلك التاريخ استقر معيار الاثنى عشر شخصاً ، وفكرة المخلفين من أنداد المرء ، وتحديد التهمة على يد هيئة مخلفين كبرى . وجوهر الفكرة أن المخلفين وسيلة لإدخال الجمهور

في العملية القضائية . وهكذا يتم « ترشيح أو تصفية أو غربة » حق الولاية في محاكمة أى شخص من خلال لجنة من المواطنين يقررون مصير المتهم . وكان هذا في البداية لا يعنى أكثر من القضاء على سلطة الملك والنبلاء ، وهو ما لم يرد ذكره في الدستور ، لأنه لا يشير إلا إلى « محلفين غير متحيزين » بأنها هيئة مكونة على الأقل من أشخاص ينتمون إلى خلفية اجتماعية واقتصادية ماثلة لخلفية المتهم . وتختار كل من الهيئة الصغرى والكبرى من المحلفين عادة على يد موظف أو لجنة للمحلفين من بين قوائم الناخبين في المنطقة . والقائمون بالانتقاء قد يعتمدون على الأصدقاء والأشخاص البارزين في الجماعة لاقتراح الأسماء ، متجهين في هذا الى استبعاد الطبقات الاقتصادية الدنيا . وهناك أعمال معينة تستثنى عادة من هذه الخدمة ، مثل الأطباء والمحامين والقساوسة والمعلمين والمرضعات ورجال الشرطة . وفي بعض الولايات تعفى أوتوماتيكياً ربة البيت ، أو أى امرأة . وقد يفرض القائمون بالاختيار تحيزاتهم الخاصة . ومن صور التحدى ضد لجنة المحلفين حدث في ترويت أخيراً أن محلفين صالحين قد استبعدوا لأن شعرهم طويل ، أو يعضفون اللبان ، أو لأن فساتينهن قصيرة . وفي كل قضية يسمح لمحامي الدفاع وممثل الادعاء باعفاء عدد محدد من المحلفين بدون إبداء الأسباب ، وبعد آخر إذا أثبتوا تحيزهم . ونتيجة هذا أن المحلفين قلما يكونون عينة ممثلة للسكان ، أو مجموعة أئداد المتهم .

ويتعرض اليوم نظام هيئة المحلفين — سواء الكبرى أو محلفى المحاكمة — للهجوم . فالمحاكمات بالمحلفين في طريقها للاختفاء ، فضغط الظروف والنقد عملا على نقصهم إلى حوالى ١٠ ٪ من المحاكمات التى تجرى في هذه البلاد ، ومع ذلك فهى تمثل حوالى ٩٠ ٪ من كل المحاكمات بالمحلفين في العالم . وهناك كثيرون يقولون إن خدمة العدالة تقتضى إلغاء المحاكمة بالمحلفين تماماً . وقد دل البحث في سلوك المحلفين على ان أعضاء هذه الهيئات يسيطر عليهم القاضى بوجه عام ، وأنهم ميلون بقوة للاعتقاد بأن المتهم ربما كان مذنباً . وأصبحت كذلك هيئة المحلفين الكبرى موضوع تساؤل ، ولا سيما بعد أن ضم رجال الأعمال وكبار موظفى الحكومة — مثل شركتى جنرال موتورز وجون كونسالى — شكواهم إلى شكاوى المتهمين بمناهضة الحرب وغيرهم من مثبى الشغب . وفي سنة ١٩٧٧ أوصت نقابة المحامين بمجموعة من الإصلاحات ، من بينها الحق في وجود محام ، وفرض قيود صارمة على مدد الحبس عقاباً على الامتناع عن الإجابة ، والحصانة الاجرائية التى تضمن للشاهد أنه لن يقام ضده ادعاء بسبب أى

جريمة يمكن أن تكون لها صلة بشهادته ، حتى ولو انكشفت أدلة أخرى عليها مستقلة عن هذه الشهادة . ولم يصدر الكونجرس هذه الإصلاحات ، ولكنها أنجزت تدريجياً في بعض الولايات . وثمة ولايات أخرى حلت المشكلة بأن أوقفت العمل بنظام هيئة المحلفين الكبرى .

ومع هذا فإن أقول نظام المحلفين يعد من بعض الوجوه ضربة ضد الديمقراطية . فقد كان ثوار المستعمرات يرون في هيئة المحلفين الكبرى دفاعاً ضد « محاكم التفتيش » . فإذا أجرت الإصلاح الملائم ، وألغيت « حصانة الاستخدام » أمكن لنظام هيئة المحلفين الكبرى أن يكون ذا فائدة . يضاف إلى هذا أن هذه الهيئة كانت في كثير من الحالات وسيلة لمنع الفساد في الحكومة عن طريق سلطاتها في التحقيق والتحدى . وأخيراً تظل المحاكمة بالمحلفين دفاعاً هاماً ضد التحيز بين صفوف موظفي المحكمة . إن نهاية المحلفين قد تعنى إغلاق طريق آخر لمشاركة الجمهور في العملية السياسية .

عموميات أخرى

ومجموعات أصحاب المصالح الخاصة ، وكذلك الجمهور العام ، لها دور في المحاكم . ذلك أن مجموعات الضغط قد تستخدم المحاكم وسيلة للتأثير على السياسة العامة . وكثيراً ما ترفع دعاوى من جانب أفراد تساندهم مجموعة تساعد في تحضير القضية وتزويدها بالدعم المالي . وعندما تكون المسألة موضع النزاع هامة ، قد تلجأ المحكمة نفسها إلى الوكالات الخاصة والعامة لتقديم مذكرات عن القانون أو الوقائع (انظر الفصل الثامن) .

وبناء على التعديل السادس الذي يضمن علنية المحاكمة ، يكون من حق الجمهور بأسره أن يسمح له بدخول قاعة المحاكمة ، ولا يجد من هذا إلا عدد أماكن الجلوس . ولا تعتد جلسات مغلقة (سرية) إلا في حالات نادرة ، طبقاً لحق القاضي في تقدير مبرراتها ، في أمور من قبيل ما يتعلق بدعاوى إثبات الأبوة ، أو أسباب الطلاق ، حيث تكون العلنية تهديداً لأطراف القضية . وقد تسمع بعض الأدلة سراً إذا كانت هناك دواع تتعلق بالأمن القومي .

ومشاهدو المحاكمات قد يكونون أصدقاء أو أقارب أطراف القضية ، أو مجرد مهتمين بالمحاكم وما يجري فيها . وكثير من قاعات المحاكم غاصة بالمتقاعدين الذين يجدون

تسلية في وجودهم هناك . والصحافة « تغطي » بعض القضايا الروتينية ، أما القضايا المثيرة فتجذب قطعاناً وأسرارياً من المخبزين الصحفيين . وأخيراً قد يوجد في بعض قاعات المحاكم مراقبون يعملون لخدمة جماعات إصلاح المحاكم ، مثل « مجلس العدالة بالتساوي » في دنوريت ، وهؤلاء يجمعون معلومات عن نوعية العدالة المحلية .

العدالة الجنائية والمدنية : بعض المشكلات السياسية

كان الاتهام بمشكلة الإنصاف في المحاكمات الجنائية أكثر من المحاكمات المدنية . فالمحاكمة الجنائية - بطبيعتها - غير متوازنة ، لأن الولاية بالضرورة مصدر قوة أكبر مما لدى الفرد . والدستور نفسه ينطوي على بعض شروط لضمان المحاكمة المنصفة . وخمسة من بين التعديلات العشرة في قانون الحقوق متعلقة بالإجراءات القضائية . وأربعة من هذه الخمسة متعلقة بالمحاكمات الجنائية . وكانت هذه الحقوق في البداية تطبق أساساً في المحاكم الفيدرالية فحسب ، ولكن في الثلاثين سنة الأخيرة جعلت المحاكم الفيدرالية تمتد تطبيقها بالتدريج إلى الولايات (انظر أيضاً مناقشة الحريات المدنية في الفصلين الثاني والحادي عشر) .

وعندما كانت رئاسة المحكمة العليا لكبير القضاة إيرل وارن ، كانت هذه المحكمة متحمسة لحماية حقوق المتهمين . والقضايا الهامة المتعلقة بهذا الموضوع والتي تجدها ملخصة في الجدول رقم ٦ ، كان من أثرها تقوية الحظر الدستوري على العقوبات القاسية وغير المعتادة والاعتام الذاتي غير التطوعي أو اللإرادي . وكذلك وسعت هذه الأحكام حقوق المتهم في وجود مستشار قانوني (عام) يدافع عنه ، وفي مواجهة الشهود المعادين له . وكانت أشد هذه القضايا إثارة للخلاف وسوء الفهم قضية « ميراندا ضد أريزونا سنة ١٩٦٦ » ، وهي القضية التي وضعت معايير للاعترافات المقبولة . وبترئاسة كبير القضاة « بيرجر » ، عملت المحكمة على تحديد تأثير بعض أحكام محكمة « وارن » (انظر الجدول رقم ٦) . فمع أنها أيدت حق المتهم في وجود المحامي في القضايا الجنائية الخطيرة ، وحق المحاكمة السريعة ، إلا أنها نقضت كثيراً من القيود على الأدلة المقبولة ، وخالفت بذلك إلى حد كبير قرار المحكمة في قضية ميراندا ، وإن كانت قد أيدت القرار نفسه ! وكذلك جنحت محكمة « بيرجر » إلى تضييق مطالب الصحافة للكشف عن

الجدول ٦ : الأحكام الهامة للمحكمة العليا المتعلقة بالإجراءات القضائية

القضية	التعديل المتعلق بها	الأثر
ماب ضد أوهيو (١٩٦١)	الرابع	عدم قبول الدليل المترتب على تفتيش وقبض بلا سبب في جميع المحاكم
روبنسون ضد كاليفورنيا (١٩٦٢)	الثامن	مد الحظر الدستوري على العقوبات القاسية وغير العادية إلى كل الولايات .
جديون ضد وينرايت (١٩٦٣)	السادس	يجب تقديم محام للمعلمين في كل القضايا الكبيرة .
مالوى ضد هوجان (١٩٦٤)	الخامس	حق عدم الأخذ بإدانة الذات (تجريم الذات) تمتد إلى كل الولايات .
وونزفرت كويشن (١٩٦٤)	الخامس	الاعترافات التي تتم بدون حضور محام لا تقبل .
اسكوييدا ضد إلينوى (١٩٦٤)	والسادس	التهمة في محاكمات الولاية من حقه مواجهة الشهود ضده .
بوينتر ضد تكساس (١٩٦٥)	السادس	وضع معايير للأدلة المقبولة .
ميراندا ضد أريزونا (١٩٦٦)	الخامس والسادس	يجب مد المتهمين بالمساعدة للحصول على شهود لمصلحتهم .
واشنطن ضد تكساس (١٩٦٧)	السادس	يجب ضمان المحاكمة السريعة في جميع المحاكم .
كلوفيرر ضد كارولينا الشمالية (١٩٦٧)	السادس	المحاكمة بالمحلفين تضمن في جميع الانتهاكات الكبيرة .
دنكان ضد لويزيانا (١٩٦٨)	السادس	تجريم ازدواج التعرض لخطر الإدانة يمتد إلى جميع الولايات .
بتون ضد ميريلند (١٩٦٩)*	الخامس	السلاح باستخدام أداة غير مقبولة لانتهاام أو تجريم صدق للتهمة .
هاريس ضد نيويورك (١٩٧١)	الخامس	يجب تقديم محام في القضايا الجنائية التي يمكن أن تؤدي للسجن .
أرجرمنجر ضد إلينوى (١٩٧٢)	السادس	

القضية	التعديل المتعلق بها	الأثر
سترنك ضد الولايات المتحدة (١٩٧٣)	السادس	يجب شطب القضايا إذا رفضت المحكمة السريمة .
الولايات المتحدة ضد روبنسون (١٩٧٣)	الرابع	السلاح بالتفتيشات العامة (بدون أمر قضائي) في بعض القضايا .
مثنيجان ضد موزلى (١٩٧٥)	الخامس والسادس	إبطال ونقص بعض معايير (ميراندا) للأدلة غير القبولة .
بروور ضد وليامز (١٩٧٧)	الخامس والسادس	التأكيد على الحاجة لاثبات التنازل عن الحق في وجود محام . تأييد « ميراندا » .
بوردينكشر ضد هايس (١٩٧٨)	الخامس	تدعيم سلطة المدعى في المساومة على الدعوى بالسلاح بالتهديد باتهام أخطر إن رفضت المساومة .
زورشر ضد ستانفورد اليومية (١٩٧٩)	الأول والخامس	تقييد حقوق الصحافة عند طلب الكشف عن المصادر في الإجراءات الجنائية .
زورشر ضد ستانفورد اليومية (١٩٧٨)	الأول والخامس	تقييد حقوق الصحافة عند طلب الكشف عن المصادر في الإجراءات الجنائية .
صحف رتشموند ضد فرجينيا (١٩٨٠)	الأول والخامس	الحق الدستوري للصحافة والجمهور في حضور المحاكمات الجنائية .

❖ هذا القرار والقرارات السابقة هي التي أصدرتها المحكمة برئاسة « وارن » .

المصادر في الإجراءات الجنائية . وما بقي لم يمس على يد محكمة بيرجر هو مد مقتضيات قانون الحقوق الملزمة لتشمل محاكم الولايات المتفرقة . ولكنه أضعف تحريم التفتيش والحجز بلا سبب واتهام الذات اللاإرادى . وفي نظر الكثيرين أن استبعاد أو استثناء الأدلة المثبتة للجريمة يناقض - فيما يبدو - طابع الإذعان للوقائع في المحاكمة . ثم إنه من المهم للدرجة القصوى أن نفهم أن الحماية الوحيدة للبرء وللأغلبية هي ضمان الحقوق الاجرائية حتى للمذنب . فالتكتيكات غير المنصفة من جانب المدعى والشرطة لا يمكن القضاء عليها إلا في قدر صغير من الادعاءات ، ولا سيما على المستوى الفيدرالى .

وحقوق المجرمين لا تنتهك عادة عمداً وعن استهانة ، وإن كانت هناك استثناءات ، وأكادس القضايا وعجز التسهيلات والتجهيزات يزيد المشكلة استفحالاً . ومع هذا فهناك تحيز كبير على امتداد نظام العدالة ابتداء من الشجار المमित إلى سيارة الشرطة وراء بعض المجموعات ، سواء كان التحيز على أساس لون البشرة ، أو اللغة ، أو الرأي . وممارسة « المساومة على الادعاء » التي بمقتضاها يعترف المتهم بأنه مذنب في مقابل تخفيض الاتهامات بطريقة ما ، تزيد من وطأة هذا التحيز . وقد تمخض تكديس القضايا الذي يثقل كاهل كفاءة المحاكم عن هذا الالتجاء إلى المساومة بدلاً من المحاكمة لحسم القضايا ، وهو إجراء اعترفت بقانونيته عدة أحكام من المحكمة العليا (مثل مكيان ضد برادى وباركر) . ويكسب المذنب في هذه العملية لأن عقوبته عندئذ تكون أقل شدة مما كان ينبغي أن تكون . أما من يضارون بها فهم الأبرياء الحقيقيون — سواء في ذلك من يقر بأنه مذنب خوفاً أو يأساً ، كما تضارب به الجماعة التي سرعان ما يعود إليها المجرم بعد سجن قصير الأمد (وربما ترتبت على ذلك أعمال انتقام يقوم بها من يعتقدون أنهم سجنوا ظلماً) . ومن المفارقات الداعية للسخرية أن الدوائر القضائية التي لا توجد بها « المساومة على الادعاء » ، أو ألغيت منها — إلزابو ، ونكساس ، وألاسكا — يبدو أنها تصرف أمور أكادس قضاياها بنفس الكفاءة ، أو بفاعلية أكثر . وقد يكون هذا الأمر المثير كله لا ضرورة له .

وهناك حلول حتى بدون إلغاء المساومة على الإدعاء . فنصف القضايا الجنائية جرائم بدون ضحايا أو مجنى عليهم ، كالسكر والدعارة وسوء استخدام العقاقير والمخدرات ، والقمار ، والشلوذ الجنسي وما إلى ذلك . وهذه القضايا يخفف عدم نظرها في المحاكم الضغط على المحاكم والشرطة معاً . ويمكن تعيين مزيد من القضاة والمحاكم . ويمكن جعل النظام العقابي تأهلياً حقاً بدلاً من الجمع بين التآهيل والتأهيل ، مع احتيال الفضل في كليهما . والمشكلات الاجتماعية التي تساعد على حدوث الجريمة يبدو أنها تتزايد بدلاً من التقصان ، ولذا يجب التصدي لها .

وتجدر تغييرات ؛ فولايات كثيرة مثلاً ، من بينها « مين » شطب من سجلاتها جريمة السكر العلني . كما أن التوسع في الحرية الجنسية قضى على كثير من المخالفات . وفي غضون الستينات حدث تحسن كبير في نظام العدالة الجنائية . إلا أن مقاومة التغيير لا تزال قائمة ، ففي بداية الثمانينات كان واضحاً أن التيار يتجه نحو التشدد في التصدي للجريمة . وجوانب كبيرة من المجتمع تقول أن مجموعة معينة من الأخلاقيات لا بد أن

تفرض عن طريق التشريعات الجنائية ، وأن القضاة كسالى ، وينبغى أن يعملوا بمزيد من الجدية . وأن النظام العقابى مفرط التساهل ، وأن المجتمع غير مسئول عن الجريمة . ومن سخوية الأوضاع ، أن تجمد التركيز على تعقب الجرائم « التى لا ضحايا لها » قد يؤثر عكسياً على تعقب الجرائم الكبيرة الخطيرة . والتركيز على معتادى الإجرام الخطيرين - « المجرمين المحترفين » - تدل تقارير برنامج « إدارة المساعدة على فرض القانون » على أنه يتبع نقصاناً هاماً وسريعاً فى معدلات الجريمة . وانتشار مصادر المخالفات الصغرى أو التى لا ضحايا لها يمكن أن يعرقل مثل هذه البرامج .

وتبدو مظاهر تكافؤ الضدين فى الجهد الفيدرالى لإصلاح القانون الجنائى وتحديثه . فالتشريع المعروف باسم « تجميع قوانين العدالة الجنائية » ، و « قرار المراجعة والإصلاح » أوس ١٤٣٧ أقره مجلس الشيوخ فى ١٩٨٠ بعد عشر سنوات ، ولكن لم يمكن حصوله على موافقة مجلس النواب . ونفاده يهاجمونه من اليسار واليمين ، لأنه فى نظر فريق منهما شديد الرخاوة ، وفى نظر الفريق الآخر مفرط الصرامة . وأشد مضامينه إثارة للاختلاف فى رأى ، وهو إجراء منقح ومتأثر للأحكام ومدد العقوبة ، معترف بأنه ضرورى حينها تتعرض المدد التى يحكم بها القضاة عن نفس الجريمة للتفاوت الهائل ، وبدون سبب يبرر ذلك . ولكن الكثيرين يخشون فى الوقت نفسه ضياع المرونة القضائية .

ومن وسط هذه المناقشات والمناظرات الفيدرالية ، وما يهاثلها فى ولايات كثيرة ، تبرز مدرسة فكرية لعل أفضل وصف لها أنها مدرسة « الإصلاح الفكرى الرصين » ، التى تضم كثيرين من التقليديين ، سواء من المحافظين أو الليبراليين . ومن أهم معتقداها أن التحسينات التى تم كسبها بمشقة فى عدالة المحاكمات الجنائية ينبغى المحافظة عليها . وفى الوقت نفسه ، نجد الاهتمام بحقوق المتهمين إلى حد استبعاد الاهتمام بالعقاب الفعال وبتعويض الجريمة ، وبالتعويض الجزئى للضحية ، اتجاهاً مقضياً عليه بالخذلان . ولذا نرى اهتماماً متزايداً بتحسين معايير العدالة لصالح الجماعة . ومعنى هذا أنه : أولاً : يجب بذل جهود لضمان أن « المذنبين » مقترفى الجرائم سيتم الكشف عنهم والحكم عليهم بسرعة ، وبالتأكيد ، وبالتعدل أيضاً . ثانياً : أن التجريب فى الأحكام يجب تشجيعه . ففى كاليفورنيا وميتشيجان وفلوريدا ونيويورك مثلاً أمر القضاة بتشغيل المتهمين فى المستشفيات والمدارس وغيرها من الوكالات العامة . وتوجد ولايات كثيرة بها نصوص لتعويض ضحايا الجرائم العنيفة ، التى يمكن أن تتسع لإسهام الجانى

العملية القضائية / ١٩٩

في تحمله . وفي أنحاء العالم بلدان لديها خيرة مستفيضة بالتعويض وخدمة الجماعة . فبريطانيا العظمى مثلاً غيرت قوانينها العقابية لكي تسمح بمثل هذه الأحكام طبقاً لما يراه القاضى . وفي نيوزيلندا نظام هام جداً للتعويض ، تدعمه الدولة والجائى . وعندما لا تنفع هذه الأفكار (أى عندما تكون الجريمة المقررة خطيرة أو عنيفة والجائى مجرماً معتاد الإجرام) ، فلا بد من دعم أحكام عقابية أشد لحماية الجماعة . وهكذا يمكن حفظ التوازن بين حقوق المتهم وبين الجماعة ، بين البرى والمذنب .

وتحتاج المحاكمات المدنية أيضاً إلى إصلاح . وقد حدثت تحسينات عظيمة في هذا المجال منذ العهد الذى كان يقضى فيه بالسجن على المدين . ولكن الخرافة مازالت سائدة ، على زعم أن المحاكمات المدنية مباراة بين أطراف شخصين فحسب ، وأن الولاية ينبغي ألا تشغل نفسها بالمساعدة فيها ، برغم حقائق النظام القانونى التى تحمى المحظوظين يوضح . ففى أمور من قبيل العلاقات بين المالك والمستأجر ، أو بين الدائن والمدين ، المتعلقة بالفقراء والأقليات وغير المتعلمين ، تقل فرص الضعفاء أمام الثروة ، وما تمثله من قوى متكئة عليهم مواجهتها . وفي الأمور ذات الاهتمام العام قد تضار الجماعة كلها أيضاً (مثل حالة مقاومة بلدة في غرب فرجينيا لعملية سلب منجم) فما لم تنجح المساعدة القانونية ، وظلت القوانين على ما هى عليه ، تكون الولاية قد منحت ثقلها كله لجانب من الجماعة ضد الجانب الآخر .

وقد اتخذت خطوات مترنحة صوب الإصلاح ، إلا أن بعض الولايات مازالت تترك التصرف للوكالات الخاصة ، وهناك ولايات أخرى لا تساعد إلا في أنماط قليلة من القضايا ، ولصالحه أشد المعوزين فاقه فحسب . وقد هوجم مبدأ إمداد الفقراء بمحاميين عامين على مستوى الولاية والمستوى الفيدرالى معاً ، ولاسيما عندما يفوز هؤلاء بانتصارات سياسية في المحكمة تنقض تصرفاً حكومياً أو قانوناً . وتبذل ضغوط قوية لتقييد العون القانونى العام في الأمور عديمة الضرر نسبياً مثل الاتيان أو الطلاق . وقد تعرقلت جهود المؤسسات القانونية العامة (وهى فكرة أثمرتها على الخصوص أعمال رالف نادر إلى حد ما) بسبب قيود إدارة الدخل الداخلى ، على إعفائها الضريبى ، وإلى حد ما بتقليل الاهتمام العام والمهني بهذه الجهود .

ومن سخريه الأوضاع أن الكثير من هذه البرامج نفسها أسهمت في معضلة العدالة بأمريكا . فعلى امتداد التاريخ الأمريكى كان هناك اتجاه إلى وضع آمال كبيرة ، بل يقول البعض أنها آمال أكثر مما ينبغي ، في القانون والعملية القانونية كحل للأمراض

الاجتماعية . والنتيجة أن كل مجال من مجالات الحياة تقريباً يبدو أنه يرسف في قيود وتنظيمات قانونية ، بحيث يكاد يستحيل عليك أن تعبر الشارع بدون وجود محام إلى جوارك كي يمدك بنصحه ومشورته . وقد سمى أحد النقاد هذه المشكلة « التلوث القانوني » . وقد اقترن تيار متصاعد من السخط العام على المحاكم بالتوسع في الدور القضائي إلى حد التدخل في أمور من قبيل مطالبة الأطفال لأبائهم بتعويضات عن عدم منحهم الرعاية الكافية أثناء فترة الطفولة ، أو رغبة لاعبي البيسبول الذين يريدون تغيير فريقهم . ولكن هذا الجمهور نفسه لم يزل يدفع إلى المحاكم مزيداً من القضايا ، مطالباً بكم متزايد من الخدمات . إن حل مشكلة المظالم المدنية – والجنائية – يجب إذن أن يناط – إلى حد ما – بإجماع جديد على حدود المحاكم والقانون ، إلى جانب التحسينات المختلفة والإصلاحات ، والكيانات البديلة التي نوقشت آنفاً . ولن يكون الجهد لتحقيق ذلك سهلاً ، ولكنه هام وحاسم إذا أريد لعدم المساواة أن يتناقص وللديمقراطية أن تزدهر في أمريكا .

مطالعات مقترحة

Henry J. Abraham. *The Judicial Process*. 4th ed. New York: Oxford University Press, 1979. * A good introduction, with a substantial bibliography.

_____. *Justices and Presidents*. Baltimore: Penguin, 1974. *

Theodore L. Becker and Vernon G. Murray, eds. *Government Lawless in America*. New York: Oxford University Press, 1971. * The impact of government disregard for law on the political process.

Tom Bethell. "Criminals Belong in Jail." *Washington Monthly*, January 1976.

Lief H. Carter. *Reason in Law*. Boston: Little, Brown, 1979.

Paul Chevigny. *Police Power*. Garden City, N.Y.: Anchor, 1969. * Police abuse and its control.

Anthony D'Amato and Robert M. O'Neill. *The Judiciary and Vietnam*. New York: St. Martin's Press, 1972. * Efforts to influence the war policy through the courts.

Richard E. Ellis. *The Jeffersonian Crisis: Courts and Politics in the Young Republic*. New York: Oxford University Press, 1971. The politics of court reform and the origin of the elected judiciary.

Robert M. Fogelson. *Big-City Police*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977.

Lawrence M. Friedman. *A History of American Law*. New York: Simon & Schuster, 1973. * A detailed study of all aspects from colonial times to the present.

- Henry Robert Glick. *Supreme Courts in State Politics: An Investigation of The Judicial Role*. New York: Basic Books, 1971.
- Richard Harris. "Crime in New York." *The New Yorker*, September 26, 1977.
- . "The Fifth Amendment." *The New Yorker*, April 5, 12, and 19, 1976.
- . "Trial by Jury." *The New Yorker*, December 16, 1972.
- Morton Hunt. *The Mugging*. New York: Atheneum, 1972.* The criminal justice system in a single case study.
- Herbert Jacob. *Justice in America: Courts, Lawyers and the Judicial Process*. 3rd ed. Boston: Little, Brown, 1977.* Widely used introductory text.
- E. J. Kahn, Jr. "Be Just and Fear Not." *The New Yorker*, February 6, 1971.
- James R. Klonoski and Robert I. Mendelsohn, eds. *The Politics of Local Justice*. Boston: Little, Brown, 1970.*
- Robert Lefcourt, ed. *Law Against the People*. New York: Vintage, 1971.* A radical view of law in America.
- Leonard W. Levy. *Against the Law: The Nixon Court and Criminal Justice*. New York: Harper & Row, 1974.*
- Anthony Lewis. *Gideon's Trumpet*. New York: Vintage: 1964. The story of the right to legal counsel in criminal trials, presented in 1980 as a major TV drama.
- Norval Morris and Gordon Hawkins. *The Honest Politician's Guide to Crime Control*. Chicago: University of Chicago Press, 1970.*
- Albert J. Reiss, Jr. *The Police and the Public*. New Haven: Yale University Press, 1971.*
- Charles Rembar. *The Law of the Land: The Evolution of Our Legal System*. New York: Simon & Schuster, 1980.
- Thomas A. Repetto. *The Blue Parade*. New York: Free Press, 1978.
- Anne Strick. *Injustice for All*. Baltimore: Penguin, 1978.*
- Charles Silberman. *Criminal Violence, Criminal Justice*. New York: Random House, 1979.*
- Jerome Skolnick. *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*. New York: Wiley, 1967.*
- Samuel E. Walker. *Popular Justice: A History of American Criminal Law*. New York: Oxford University Press.
- Stephen L. Wasby. *The Supreme Court in the Federal Judicial System*. New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1978.*
- Robert Paul Wolff. *The Rule of Law*. New York: Simon & Schuster, 1971.* A collection of provocative philosophical essays.

*Available in paperback.

مجموعات أصحاب المصالح

النظام تحت الضغط

مع زيادة الرفاهة يشعر كل الناس - إن عاجلاً أو آجلاً - أن لديهم شيئاً ما يجب أن يحموه
 ما من شيء يثير الحماسة الخلقية أكثر من الشعور على أسباب لعدم دفع الضرائب
 جون كنيث جليريت
 دانييل بورستن

منذ أيام اليكسي دى توكفيل « وأمريكا معروفة بأنها أمة من المتضامنين » . فالأمريكيون العاديون مبالون إلى تكوين جمعيات أو روابط لكل غرض يتصوره العقل تقريباً ، والولايات المتحدة الأمريكية بها كل ما يمكن تصوره من الاهتمامات والمصالح . وهذه الروابط تساعد في ربط الأفراد في هذا المجتمع في شبكة من الارتباطات الوثيقة . وعندما يتخذ نشاط المجموعة صبغة سياسية ، فإنه يربط الناس بالنظام السياسي أيضاً . فهذه الأمة إذن ليست مكونة من كتلة كبيرة من الأفراد الذين يعملون سياسياً منفردين فحسب ، بل هي مكونة أيضاً من مجموعات أصحاب المصالح التي تربط المواطن بالنظام وتغير شكل السياسة من وجوه هامة .

تعريف مجموعات أصحاب المصالح

مجموعات أصحاب المصالح هي جمعيات من الأفراد تكونت على أساس مشترك ما . وثمة نوعان عامان من المجموعات : فالجمعيات الأولية أشدها رسوخاً من حيث القواعد ، لقيامها على مميزات المولد أو الخلفية العائلية ، مثل الجنس ، والدين والأقليم ، والسيات العنصرية أو السلالية ، التي لا يمكن في العادة تغييرها . وهذه المجموعات غير منظمة في الغالب ، وكثير منها لا يرجع أن يصير أساساً لأي تنظيم في المستقبل (كالشقر ، وأبناء الغرب) . ومع هذا اختلفت أخيراً بعض هذه المجموعات (ولاسيما السود ، والأمريكيون من أصل إسباني ، والنساء) للتأثير على الحياة

السياسية . ونضلاً عن هذا ، فحتى المجموعات الأولية غير المنظمة تنتج إلى التأثير على إدراك أعضائها لمصالحهم السياسية .

وأهم من هذا للعملية السياسية « الجمعيات الثانوية » الاختيارية أو التطوعية ، وهى مجموعات منظمة يتضم إليها الفرد باختياره (وقد يكون هذا الاختيار محدوداً ، مثل العضوية فى نقابة معينة كشرط للاشتغال ببعض المهن أو الحرف) . وبعض هذه المجموعات قد يرجع سبب تكوينها أساساً لأغراض سياسية ، من قبيل « حلف كلامشلى » الذى تشكل لمعارضة محطات توليد الكهرباء النووية فى « نيوانجلند » أو جماعات « الحق فى الحياة » ، التى تسعى لتعديل الدستور لمنع الإجهاض . وقد تلجأ جمعيات أخرى للعمل السياسى للحصول على أهداف تنظيمية ، على نحو ما تصنعه نقابات العمل واتحادات رجال الأعمال التى تدعم مرشحين سياسيين لحماية أغراضهم الاقتصادية الأساسية . وتسمى مجموعات أصحاب المصالح ذات النشاط السياسى أيضاً « مجموعات الضغط » .

وقد تكون مجموعات أصحاب المصالح خاصة تماماً ، مثل الرابطة الطبية الأمريكية ، والقضية العامة ، والتنظيم القومى للنساء ، أو ما إلى ذلك . ويمكن أيضاً أن تكون هذه المجموعات من أصحاب المصالح عامة تماماً ، فبعض قطاعات الحكومة مثلاً تكون مصالح ضاغطة على قطاعات أخرى . فمكاتب طرق الولاية العلوية ، والمؤتمر القومى للمدن ، والبتاجون ، لديها جميعاً أسباب للتأثير على أعضاء الكونجرس . وبعض المجموعات قائمة على العضويتين الخاصة والعامة معاً ، فمصالح الطرق العلوية تضم تحت جناحها الشركات الخاصة والوكالات المحلية والفيدرالية ووكالات الولايات المتفرقة التى تشترك فى رأى . وهى الهيئة الثلاثية « الشهيرة التى يمولها روكفلر تستخدم مكاناً لاجتماع مديرى الأعمال (التجارية والصناعية) ، والأكاديميين ، وغيرهم من المهنيين والشخصيات السياسية . وأياً كان مظهر هذه المصالح ، فكلها تقريباً مضطرة لدخول الساحة السياسية ، سعياً وراء تحقيق أهدافها بكسب تنازلات من قسم ما من أقسام النظام . وليست كل المجموعات ناشطة كل الوقت ، إلا أن بعضها قادر على النشاط الفعال لبلوغ غاياتها بدون وسائل سياسية أحياناً .

ومجموعات أصحاب المصالح تتيح للناس تركيز مواردهم على غرض مشترك يروونه من الأهمية بحيث يوظفون شيئاً من طاقتهم وجزءاً من ثروتهم لتعزيزه . ونظرية مجموعات

مجموعات أصحاب المصالح / ٢٠٥

المصالح السياسية قائمة على افتراض أن المصالح التي يدعمها التنظيم أجدر بالنجاح من غيرها . والراجع أن النجاح يعتمد على التنظيم الفعال ، ونوع الموارد المتاحة للمجموعة ، والاستخدام الكفء لهذه الموارد في المواضيع الصحيحة المصائب .

وعلى فرض أن هذه النظرية تصدق على السياسة الأمريكية ، تُطرح أسئلة معينة . فإن كانت أنجح المصالح هي المنظمة ، فلابد أن نسأل أولاً : ما هي المصالح التي تتمتع بهذه السمة ؟ ومن المنتمى إلى مجموعات هذه المصالح ، ومن يتزعمها ، وكيف يتنافس المنظمون إليها على الموارد والعضوية ؟ والأمر الثاني : أننا يجب أن نفحص التقنيات المتاحة لمجموعات أصحاب المصالح كي تؤثر على النظام السياسى ، ونحدد أى هذه المجموعات أقدر على استخدامها بنجاح . وأخيراً نثير نتائج هذه النقاط من البحث مزيداً من الأسئلة عن علاقة قوة المجموعة بالسياسة الديمقراطية .

من يتضمن ؟

وعضوية ذوى المصالح منتشرة في أمريكا ، ولاسيا بالقياس إلى بعض الأمم الغربية الأخرى . فثلثا الأمريكيين تقريباً ينتمون إلى مجموعة منها على الأقل ، في مقابل حوالى نصف سكان إنجلترا وألمانيا ، وأقل من ثلث الإيطاليين ، وربع جميع المكسيكيين . فمظهرنا هذا يدعو للاحترام ، وإن كان يبدو من ناحية أخرى مختلفاً بعض الشيء : فثلث عدد السكان ليس ممثلاً في أى مجموعة منظمة إطلاقاً . وعندما نحلل المجموع الإجمالى ، تظهر لنا حقائق أدعى للقلق . فالرجال أرجح كثيراً من النساء في عضوية أى مجموعة . والمهنة والدخل والتعليم والسن تسبب أيضاً تفاوتاً كبيراً في معدل العضوية . وتزداد العضوية مع التقدم في السن ، ولعل السبب أن الأشخاص الأكبر سناً لهم مزيد من الأدوار ، في العمل ، والوالدية ، والزواج ، الأمر الذى تزداد معه مصالحهم الشخصية التى تتماشى مع هذه الأدوار ، والتى تستطيع المجموعات المختلفة تحسبها . والزيادة في المكانة بسبب المهنة ، والدخل والتعليم تزيد من دور الشخص في تنظيم المجموعة .

وبساسة ، يمكن القول أن عضوية المجموعات مرتبطة بالطبقة . وأبناء الطبقتين العليا والوسطى ميلون بصفة خاصة للانضمام إلى المجموعات . وهذا الاتجاه يسرى على جميع المجتمعات ، بها فيها الولايات المتحدة . فالعضوية في هذه البلاد (أمريكا) يرتفع

معدلاً بشكل باهر مع ازدياد التعليم ، من نحو نصف من يتكون المدرسة الابتدائية إلى أكثر من ثلاثة أرباع من أتاحت لهم خبرات تعليمية بعد الدراسة الثانوية . والعلاقة نفسها تنطبق على الدخل ومكانة العمل ، بمعنى أن المدرس ادعى للانضمام إلى مجموعة ذوى المصالح من الحاجب أو البواب ، وأن الحاجب أو البواب الطيب الأجر ادعى للانضمام إليها من الحاجب أو البواب الهزيل الأجر . وكذلك تتناسب العضوية في أكثر من مجموعة مع الوضع الطبقي والاجتماعي .

والانحياز الطبقي القوي ، كما يتمثل في مجموعات ذوى المصالح ذات الدافع السياسي ، أقل ظهوراً منه في مجتمعات غربية أخرى . ومع هذا يظل صحيحاً أن أبناء الطبقات الأدنى ، والنساء ، والشباب ، والأقليات ، يكونون — على الأرجح — مجرد مشاركين هامشين في السياسة المنظمة . يضاف إلى هذا أن كثيرين من هؤلاء الناس على حافة السياسة الانتخابية ، فباستثناء النساء نجد معظمهم من غير الحريصين على الإدلاء بأصواتهم في معظم الأحيان . ومن ثم فإن تأثيرهم ضئيل ، واحتياجاتهم لا تجذب كثيراً من الانتباه ما لم يارسوا الشغب ، أو أى وسيلة أخرى تعيرهم الاهتمام . وتوجد داخل مجموعات ذوى المصالح تحيزات طبقية إضافية . فالزعامة الفعالة تسند عادة إلى قطاع صغير من المجموع كله ، وتختار من القطاع المحظوظ في هذه المجموعة المعينة . ومجموعات ذوى المصالح المنظمة على أساس ديمقراطي قليلة جداً . والمجموعات القائمة على هذا الأساس في تكوينها — مثل نقابة عمال الطباعة في صحف نيويورك — أفردت جهوداً لدراساتها بقصد تحديد كيف يحدث هذا ، ولماذا لا يحدث في معظم المواقع الأخرى . وكثيرون من النقاد وعلماء السياسة مالوا إلى التفسير الذى قدمه عالم اجتماع إيطالى ، هوربرتو ميشلز . فكتابه « القانون الحديدى للأوليغاركية » يقول أن كل المجموعات ، بصرف النظر عن حجمها وغرضها ، تنتهى إلى أن تسيطر عليها نخبة صغيرة قد تكون حميلة أو خبيثة . فإن صح هذا التفسير (وهو بالتأكيد وصف صحيح لمعظم المجموعات الأمريكية) فسياسة أى مجموعة إنما هى انعكاس أوضح لاحتياجات صفوتها القيادية أكثر مما تعكس احتياجات أعضائها بصفة عامة . وهذا من شأنه أن يكثف تأثير التمثيل غير المنصف لكل المصالح في المجموعات المنظمة .

ولكى نضع الأمور وضعاً صحيحاً ، نقول إن معظم منظمات الولايات المتحدة — وهو أكثر جداً من الأغلبية البسيطة — معنية بتعضيد مطالب الأقليات القوية ، ولاسيما المصالح الاقتصادية المهيمنة . بل إن نسبة أكبر من بين هؤلاء أصحاب التأثير على

مجموعات أصحاب المصالح / ٢٠٧

التشريع من ذوى المصالح الاقتصادية الراسخة . فكان « أصحاب » أمريكا — أى أولئك المسيطرين على التجارة والصناعة وإنتاج المواد الأولية — هم أصحاب الأرجحية الساحقة فى الصراع من أجل التنفيذ .

ثم إن هناك عاملاً آخر يسد الطريق على فاعلية التمثيل فى هذه المجموعات . فالانضمام لمجموعة قد لا يعنى تأييد نشاطها السياسى ، فعضوية نقابة ما مثلاً قد تكون مجرد شرط يؤهل لممارسة مهنة ، وقد لا يدل على أى موافقة أساسية لسياسية لزعامتها . وكثيرون لا ينتهون إلى الجانب السياسى لحياة المجموعة . وينضم فريق من الناس لمجموعة ما عندما لا تكون سياسية فى جوهرها ، ويفوتهم أن يلاحظوا تغيراً حدث لها بعد ذلك ، أو قد ينضمون لعضوية منظمة خدمات ولا يلقون بالهم إلى أوضاعها السياسية ، التى قد لا تكون معلنة باستفاضة . والمزايا الاجتماعية التى تجتذب عضوية مجموعات معينة قد تقود البعض إلى الانضمام فعلاً مع أنهم لا يقررون أهداف المجموعة الرئيسية . ومن ثم نجد الأعضاء الذين كانوا من أوائل المنضمين إلى « نادى سيريا » — الذى كان خادماً سياسياً ذات يوم — وإلى رابطة سائقى السيارات الأمريكين ، وإلى الرابطة الطبية الأمريكية ، يصفون ثقلاً على آراء هذه المجموعات فى البيئة والنقل والدعاية الصحية ، وفى العمل السياسى ، سواء دروا بذلك أم لا ، وأياً كان رأيهم .

والاستثناءات من هذه القاعدة العامة هى المجموعات الفردية الهدف والسياسية الخالصة ، مثل « القضية العامة » و« جمعية جون بيرش » و« المؤتمر السياسى القومى للنساء » ، و« لوى » الشعب . فهذه المجموعات قائمة لتتأثر الضغوط على النظام السياسى تأييداً لسياسات معينة (قد يؤيدها جميع الأعضاء أولاً يؤيدونها بالكامل) . أولاً لإعراج عن السخط العام على « الحالة الراهنة » من نقطة ما على المنظور السياسى . والمجموعات المعنية بالسياسات ودعمها تشكل قسماً من النظام السياسى السوى ، ولكنها فى أسلوب عملها تمنح إلى التغيرات الجذرية . والجماعات المتطرفة تقع خارج نطاق السياسة الراسخة أو المستقرة ، لأن وجهة نظرهم أن النظام الراهن سئى فى جوهره ، وقد تمجد هذه الجماعات سروراً شاذاً من فشلها فى تحقيق أهدافها ، لأن ذلك ينهض دليلاً لديها على أنها على حق .

والخلاصة ، أن المجموعة الضاغطة أبعد ما تكون عن إتاحة قنوات للعمل العام لنصرة آرائها ، بل هى أساساً أدوات فى يد صفوة الحياة الاجتماعية الأمريكية . وتقوى النفوذ — أياً كان — الذى يمكن أن يتحقق لهذه الصفوة كأفراد . فهؤلاء الصفوة حينها

يتولون زعامات مجموعات يكتسبون مصادر قوة الآخرين — من حيث الأعداد والمال والوقت — ليستخدعوا لأغراضهم الخاصة ، واعين بذلك أوبلاوى .

وقد ظهر منذ أواخر الستينات حتى منتصف السبعينات ، اتجاه مضاد في نمو المنظمات ، يمثل — وللمرة الأولى — عمال الزراعة المهاجرين ، والمتنفعين بالانعاش ، والمستأجرين ، وفقراء المستهلكين ، والآباء العنصرين في المدارس ، وما إلى هؤلاء . وقد أضافت هذه المجموعات بعداً جديداً إلى عالم سياسة مجموعة أصحاب المصالح ، بما انجذب من أناس جدد إلى الساحة السياسية بعد أن كانوا بعيدين عنها في الماضي . ولكن كثيرين منهم صادفتهم مصاعب ، وليسوا محصنين ضد نفوذ الصفوة . فالمحرومون في المجتمع الأمريكي مازالوا يقاومون التنظيم ، وذلك أحياناً بسبب الخوف ، كما في حالة المهاجرين غير الشرعيين . والمجموعات العنصرية التي لم تكن نشيطة (ويتفاوت حجمها من السكان بين الأسبان الأصل الذين يقترب عددهم من عدد السود الأمريكيين ، وبين الأمريكيين « في كيب فيرد » الذين يبلغ مجموعهم ثلاثمائة ألف) ولم تزال هذه المجموعات تعاني من شقاوات داخلية ، ومن الشك في الطبيعة العنصرية للجماعة نفسها . ومجموعات التيار الأساسي قد تحاول امتصاص المجموعات الحديثة التنظيم متى قامت المجموعات الجديدة بعمليات التجنيد المهرقة ، كما فعل « سائقو الشاحنات » بفظاظة في الصراع مع العمال المهاجرين الذين نظم جماعتهم في البداية سيزار شافير — وزعامة المجموعات الجديدة قد تتحول إلى التسلط والاستبداد . وفي هذه العملية تصل إلى السلطة صفوة جديدة ذات عقلية غير ديمقراطية على أساس قوة ناخبها وأنصارها الذين يظلون خارج دائرة الدفء ، أى محرومين من مزايا المجموعة . وبرغم هذه المخاطر فإن اتساع مجال انتشار مجموعات الضغط ، وأياً كان النجاح الذي يمكن أن تحققه المجموعات الجديدة في تلبية احتياجات أعضائها ، فهي تقوى السياسة الديمقراطية في عصر النفوذ .

أدوات النفوذ

لابد لممارسة النفوذ السياسى ، من أن تحشد مجموعة ذوى المصالح واحداً أو أكثر من الأنواع الأساسية للمصادر : القوة المالية ، والقوة العددية ، والمعرفة . فالمجموعات الأكثر ثراء تستطيع بالطبع أن تعتمد بكل ثقلها على النوع الأول . فالسياسة

مجموعات أصحاب المصالح / ٢٠٩

الأمريكية - حتى في حالتها بعد الإصلاح - لم تزل تنجح مجالاً كبيراً لاستعراض العضلات المالية . واستخدام المال للرشوة لم يزل موجوداً ، كما ذكرنا بذلك فضيحة « أبسكام » وغيرها في أنحاء البلاد في ربيع ١٩٨٠ . وليست كل أمثلة هذا النفوذ غير المشروع تنكشف وتنال العقاب . وحتى إذا انكشفت ، فقد لا يتسنى إلغاء السياسات المعينة التي اشترتها الرشوة . وإغراء سلوك الطريق المباشر جداً نحو « المطلوب » لم يزل قوياً جداً . والحاجة ماسة إلى مزيد من الإصلاح قبل أن تحصى وصمة الرشوة وتبعد عن السمعة الأمريكية .

والأقل ثراء عليهم أن يلجأوا إلى قوائم العضوية لكي ينجحوا . فمجموعة المستهلكين قد لا يتسنى لها أن تجارى المالىين المتحدين ولكنها تستطيع الانصهار بالتظيم المتناسك الذى يضم أعداداً كبيرة من الأصوات وجموع القادرين على العمل في المعارك الانتخابية . فالجمعيات ذات العضوية الجاهرية لها بعض المزايا وقت النضال ضد المصالح الصغيرة الثرية ، على الأقل حيث تمهدى الأصوات الانتخابية ، بشرط أن تكون الزعامة قادرة على استغلال هذا المصدر للقوة .

ومجموعات الضغط من النوعين يمكن أن تقدم عوناً تنظيمياً ومعرفة خاصة إلى موظفى الحكومة في مجالاتهم الخاصة . فمعظم العمل في تحضير مشروعات القوانين ومراجعة التشريعات القائمة لتنقيحها تقوم به مجموعات أصحاب المصالح . وكثيراً ما تكون المعلومات الأساسية عن الموضوع المثار مقدمة إلى الحكومة من جانب المستفيدين من قرار الحكومة أكثر من سواهم . وهذا صحيح بوجه خاص بالنسبة لأصحاب المصالح الاقتصادية ، أى أصحاب الأموال . فهيئات الولاية لتلوث الهواء مثلاً قد تقيم برامجها على بيانات يقدمها الملوثون للهواء فعلاً من رجال الصناعة . بل - كما حدث في تكساس - قد تمتلئ بعض هذه الهيئات بكبار موظفى الصناعات التلوثية ، يعينهم فيها موظفو الولاية ! وبالرغم من العجز في بترول التدفئة والوقود في شتاء ١٩٧٢ - ١٩٧٣ ، ويرغم حدوث أزمة عامة في الوقود سنة ١٩٧٤ وأوائل سنة ١٩٧٧ ، ويرغم الاحتمال القوي لمزيد من مشكلات الطاقة ، فإن الوكالات الحكومية التى وضعت سياسة هذه الأمور - أى وكالات وزارة الطاقة - لم تزل تعمل على « الأخوات السبع » من شركات البترول وقريباتها من شركات الغاز والفحم ، كى تمدها بأهم الحقائق الأساسية عن العرض ، والطلب ، والتكاليف . ومن الصعب أن نجد مقابل لهذا النفوذ يمكن أن يتمتع به « المحرومون » أو « من لا يملكون » . وإن كان بعض السياسيين قد يتحول

إلى هؤلاء لكي يعدلوا له مشروع قانون عن الدعاية الصحية القومية أو حقوق العمل للعمال المهاجرين . ولكن الأثرياء أكثر حظوة لقدراتهم الأعظم على جمع ثلث من المعلومات التقنية الهامة (التي يمكن أيضاً إخفاؤها عن لا يملكون) ويجدون غالباً أذناً صاغية لدى الحكومة . والنتيجة أن النظام السياسي يعير أذناً صماء للنداءات الأخرى . ومع ذلك نجد في عدد من المجالات هوة متحسين شرعوا في تحدى احتكار المعلومات لنوى المصالح الكبرى ، ويدأوا في مجالات مثل معايير البيئة ومشكلات المستهلكين يمرزون بعض التأثير .

وإمكان حدوث أعمال عنيفة كالإضراب ، والشغب ، والتظاهر ، قد يكون سلاحاً فعالاً بيد من لا يملكون أى سلطة ، مما يتيح الحصول على تنازلات في غيبة المصادر المالية والتنظيمية . ولكن دوام هذه التنازلات يحتاج إلى تكتيكات منتظمة . وهذا ما يفسر الفوائد المؤقتة لأعمال الهياج في الستينات .

تقنيات النفوذ

يمكن أن تستخدم المصادر الأساسية التي ناقشناها آنفاً في نطاق واسع من الأنشطة : مثل حشد الرأي العام ، وتعزيز الممارك الانتخابية ، ومحاولة الحصول على قرارات من الحاكم ، وبذل المشورة التشريعية ، ومساندة المرشحين ، ونشر الآراء ، والخدمة في لجان استشارية ، ومناصرة مآذب العشاء بقصد إلقاء الخطب والإدلاء بشهادات ، وما إلى ذلك . وما تفعله مجموعة يتوقف جانب منه على مصادرها ، ويتوقف الجانب الآخر على الهدف المختار . والاصطلاح العام لاستخدام النفوذ هو « اللوبي » ، ويشير أساساً إلى العمل الموجه إلى الهيئة التشريعية ، وإن لم يكن هناك فرع من الحكومة محصن ضده . يضاف إلى هذا أن الاصلاح قد يجاوب أشكالا معينة من النفوذ أكثر من غيرها . فمثلاً في معركة سنة ١٩٧٦ و ١٩٧٨ كانت القوانين في مصلحة « الاعلان » المستقل لصالح السياسيين الذين يؤيدون قضايا المجموعات التي تدفع ثمن الإعلان ، وكذلك الاعلانات المنصبة بصفة محددة على قضايا معينة .

تقنيات قضائية

كثيراً ما يتأثر موضوع من موضوعات السياسة العامة أشد التأثير بقرار تصدره

محكمة . وسعيًا وراء هذا الأمل تعمل كثير من المجموعات عن طريق النظام القضائي عندما يبدو أنه من الممكن أن يستجيب لها . ومع أن مثل هذه التكتيكات تتطلب عادة صبراً عظيماً ، إلا أن تغيراً فورياً في السياسة من الممكن أن يحدث أحياناً عن طريق إقناع قاض واحد ، أو عدد قليل من قضاة الاستئناف ، كي يصدر حكماً قضائياً . ومثل هذا التكتيك كثيراً ما يكون أسرع من النضال في سبيل نظر المسألة أمام الهيئة التشريعية . والموارد المطلوبة عندئذ أقل بكثير في معظم الحالات مما تتطلبه المجالات الأخرى . والدفاع عن قضية في المحكمة العليا يتكلف آلافاً كثيرة من الدولارات ، ولكن ذلك عادة أقل بكثير من نفقات معركة ضخمة تفتح عشرات الأبواب التشريعية . ولا حاجة في هذه الحالة إلى عضوية كبيرة الحجم ، لأن الأحكام القضائية ليس من المتوقع لها أن تحكس اعتبارات كثيرة عند الأغلبية من الناس . (فالقضاة ، حتى المنتخبون منهم أكثر استقلالاً في هذا الشأن من المشرعين) وأهم مورد تتطلبه القضية هو المعلومات في صورة مذكرات قانونية . والنجاح الهائل الذي حظى به رجال مثل رالف نادر وجون بنزاف في دعاوى ضد عملاقة صناعة السيارات والإعلانات عن السجائر في التلفزيون خير شاهد على فاعلية مواطن فرد ، موطن العزيمة حسن الاطلاع مزود بالمعلومات اللازمة .

والتكتيك الذي فاز به أمثال هذين الرجلين بأحكام هو « الدعوى الثوية » أو القضية الاختبارية المدفوعة باسم عدد كبير من المواطنين . وهذا التكتيك ضروري لتفجير قرارات متعلقة بالسياسة من المحاكم ، لأن صدور حكم واحد لمصلحة قضية واحدة قد يحدد سياسة عامة . ولذا كان الاختيار الحاذق للقضية المعينة هاماً جداً . ومتى تم انتقاء المثال الصائب ، صار من الضروري دعمه بمذكرات كتابية وحجج شفهية مقنعة . وقد تطلب مجموعات أخرى ، أو تدعوها المحاكم الاستثنائية لتقديم مذكرات تؤيد الدعوى . ومتى تقدمت وكالات حكومية بمثل هذه الالتماسات أجيبت إلى طلبها أوتوماتيكياً ، أما غيرها فمن الممكن أن ترفض الالتماس من جانب المحكمة . ويمكن الحصول على تأييد إضافي عن طريق المجلات القانونية في الشهور السابقة للجلسة .

والمجموعات التي كانت البادئة بالقضايا الاختبارية أو قامت بدور « أصدقاء المحكمة » بالتماس تقديم مذكرات في القضية ، كان أنشطها في أغلب الحالات في السنوات الأخيرة الجمعية الوطنية لتقديم الملونين ، والاتحاد الأمريكي للحريات المدنية ، واتحاد العمل الأمريكي ، والرابطة العامة للمحامين الأمريكيين ، ونقابة المحامين القومية ، ومجموعات المحاربين القدماء ، والروابط التربوية ، والحكومة نفسها . وكانت

أطراف معينة ناجحة للغاية . فالجمعية الوطنية لتقدم الملونين والحكومة ، بوجه خاص ، كسبتا معظم القضايا التي اهتمت بها . وواضح من الآراء الراجحة في الموضوع أن المذكرات المؤيدة لها وقع هام على صياغة قرار استثنائي . وقد قدّم حوالي ٦٠ مجموعة مذكرات تأييد في قضية « باك » عن الحصص والبرامج الايجابية النشاط التي حكمت فيها المحكمة في سنة ١٩٧٨ .

والمقالات المنشورة في المجلات ، ولاسيما مجلات معاهد الحقوق ذات المكانة والسمة المهمة مثل كليات حقوق متشيجان وهارفرد وييل ، يمكن أيضاً أن يكون لها وزن ثقيل في القرار أو الحكم . وقد يذكر القضاة بصراحة نصوصها من هذه المقالات للاستعانة بها ، وقد فعلت آراء المحكمة العليا ذلك في حكم من كل أربعة أحكام أصدرتها . والحكم البارز الأثر بشأن التمييز العنصري في قضية « براون ضد هيئة التعليم سنة ١٩٥٤ » اعتمد اعتياداً كبيراً على نشرات العلماء وكتبهم في القانون و (للمرة الأولى) في علم الاجتماع ، ومعظمها كتابات أسهم بها الأكاديميون والمناضلون تدعياً لهذه الدعوى .

والمجموعات التي تتكلم أساساً باسم مذهبى الحقوق - جماعات الحقوق المدنية وحركات الأقليات ، ومنظمات المثلية الجنسية - انجذبت أيضاً إلى المحاكم ، ولاسيما المحاكم الفيدرالية ، في السنوات الأخيرة . ومثل هذه المجموعات ليس من المرجح أن تكون لديها الموارد المالية أو المكانة الضرورية للتأثير على الهيئة التشريعية أو الهيئة التنفيذية . ولذا يلوذون بدلاً من هذا بلغة الدستور والمبادئ الراسخة للحكومة . وكثيراً ما تستجيب المحاكم لهذه المناشدة . ولكن النجاح الذي تحرزه هذه المجموعات هناك محدود بضرورة الحصول على موافقات أو إذعان من بقية النظام السياسي . فاللوى القضائي إذن قد يتطلب في النهاية « لوى » في بقية الساحة السياسية ، إما للتأثير على اختيار القضاة - ومن أمثلة ذلك الصراعات الهائلة على اقتراح تعيين كارسويل وهينسويرث في المحكمة العليا - أو للتأثير على رد الفعل التنفيذى والتشريعى للأحكام القضائية .

تقنيات تشريعية

وأكثر صور الضغط شيعاً في الساحة السياسية هو « اللوى » . والتأثير الذى يمارسه على المجالس التشريعية . والضغط التشريعى - شأنه شأن الجهود الموجهة للنظام

مجموعات أصحاب المصالح / ٢١٣

القضائي - وهو استخدام بارع للمواقف والمعلومات ، إلا أنه يختلف عنه في المواصفات . فجماعات الضغط تسعى لتجنيد الجمهور للاتصال بالمشرعين . وكثيراً ما تكون لها هيئة معاونين يعملون لمصالحهم كل الوقت أو بعضه في المجالس التشريعية بالمدينة أو الإقليم أو الولاية أو في الاتحاد الفيدرالي نفسه (الكونجرس) . وكل من هاتين الوسيلتين يحتاج إلى اعتيادات ضخمة وإلى عضوية كبيرة الحجم أو مكانة لها من السمو . ما يجعلها مهيبية مؤثرة .

والتقنيات المتاحة للاتصال المباشر أوسع مدى من الاتصالات المباشرة المسموح بها في ساحة القضاء . فالقضاة في النظام الأمريكي ليس من المفروض أن يناقشوا القضايا مع الأطراف ذات المصلحة . فلورهم إذن أدوار المناصب الأمريكية انعزالاً عن الناس لضمان حيديتهم ، ويتمثل ذلك في عبارة « الستار القرمزي » وهي رمز يصف تلك الحواجز التي تقيمها المحاكم بينها وبين العالم الخارجي . أما المشرعون فأحرار في سماع حجج أي إنسان ، بل إنهم في الواقع مفروض ذلك فيهم . ومن يعمل لحساب « اللوبي » إما أن يكون محامياً متفرغاً يعمل لمجموعة معينة ، أو غير متفرغ يعمل لحساب مجموعات مختلفة في أوقات مختلفة .

ومن مهام المشتغل باللوبي أن ينمى اتصالات ودية لضمان وصوله إلى المشرعين . ويسمى هذا الأسلوب « أسلوب الطعام والشراب » . فهو مستعد دائماً أن يأخذ مشرعاً للغداء ، وللحصول على تذاكر في أماكن فخمة لقضاء الوقت ، والقيام برحلة إلى موطن المشرع في طائرة المنظمة ، أو إهداء عطلة نهاية أسبوع ممتعة في مكان منعزل تملكه المنظمة . وقد يشمل هذا الاكرام أعضاء مكاتب اللجنة أو المشرع ، لأن موافقة هؤلاء قد تكون حاسمة لإنجاح الاقتراح . ومثل هذه الجهود ليست رشلوى بالضرورة ، وإن كان من الممكن أن تصبح هكذا ، برغم تحريم الولايات والاتحاد الفيدرالي قبول الهدايا من « اللوبي » في مقابل أصواتهم . ولكن القرب ، وريبا قوة الاقتناع ، يمكن أن يتسببا في جعل المشرعين يولون مزيداً من الاهتمام والاحترام للأوضاع التي يؤديها أصدقاؤهما ، من اللوبي وغيره . وقد يزا المشرعون من القول بأن صوتهم قد اشترته أشياء تافهة مثل رحلات الجولف . وهم على حق ، ولكنهم لا يستطيعون إنكار أن مثل هذه المجاملات تكسب انتباههم وريبا احترامهم أيضاً .

والمشرعون السابقون ومعاونوهم مرشحون مثاليون لأعمال اللوبي ، مادام تركهم المنصب لم يقرر بفضيحة . فهم لا يعرفون سلفاً طريقهم في دهاليز الهيئة التشريعية

فحسب ، بل يتيح لهم إنشاء صداقات مع كثيرين من لايزالون في السلطة . وينتق نفوذهم أيضاً من أنهم يمثلون إمكان إتاحة وظيفة إذا ما هزم هؤلاء الذين في السلطة عند إعادة الانتخاب ، وصاروا بلا عمل في المستقبل ، وحتى إذا تمكن المشرعون من العودة إلى مواطنهم وأعمالهم السابقة ، فكثيرون من الساسة يجدون فيها يبدو صعوبة في انتزاع أنفسهم من مسرح مجدهم السابق ، ولذا يصير عدد كبير منهم عملاء للوبي متفرغين أو غير مقيدين بمجموعة واحدة . وفي العشرين سنة التي تلت الحرب العالمية الثانية ، مثلاً ، بقى في واشنطن ٢٣ عضواً بمجلس الشيوخ و ٨٠ نائباً ليكونوا محترفين للوبي ، وعرض آخرون خدماتهم كمستشارين في نواح مختلفة من السياسة .

والأعضاء السابقون في القصر التنفيذي ، مثل وزير الخارجية السابق هنري كيسنجر ، قد يستخدمون أيضاً اتصالاتهم للتعبير عن آرائهم للمشريعين - كوجهات نظر شخصية أو لصالح منظمة . ومديرو التنظيمات المعنية - ولاسيما مجموعات « الأعمال » قد يكونون - بصورة متزايدة - أفضل رجال « اللوبي » في الأمور الهامة . والمكتبون في المراكز الانتخابية مازالوا وسيلة أخرى يؤثر بها رجال « اللوبي » في المشريعين . واحتلال الفساد في هذا المجال كبير ، وقد أصبح هدفاً للنقد والإصلاح . والاككتابات من أى نوع عمرة إذا ما قدمت مقابل صوت معين . والشركات المبدجة ونقابات العمال محرم عليها أيضاً أن تكتب بصورة مباشرة . وقد أمكن تجنب هذه القيود على مر السنين بإنشاء لجان تعليمية ولجان لرفع المستوى من جانب شركات الصناعة ، والأعمال والمصالح العمالية ، تصبح قنوات عن طريقها توجه الأموال ويوجه العاملون إلى الاشتراك في لجان المعركة . وفي سنة ١٩٧٦ كان هناك ألف لجنة للعمل السياسي ، والمقدر أن هذا الرقم تضاعف على الأقل في سنة ١٩٨٠ .

ومهمة من يعمل في « اللوبي » أن يتكفل بإعلام المرشحين من الذين يستحقون عرفانهم بالجميل . وكثيراً ما يحدث تجاوز للحد القانوني في هذه العملية . ومن في الحكومة يمكنهم أن يجمعوا أنفسهم . ومن الأمثلة الحديثة إجهاض التحقيقات في الاككتابات غير القانونية على امتداد سنوات كثيرة ، تلك التحقيقات التي جرت على يد لجنة برئاسة السناتور « هيو سكوت » ، والتي فضت فجأة لتحل محلها لجنة بمجلس الشيوخ لشئون المعارك الانتخابية ، وغض النظر عن الهدايا التي قدمت لموظفين كثيرين من جانب « اللوبي » الذي يعمل لحساب كوريا الجنوبية . ومع هذا قد لا يفلت بسهولة من يقدمون اككتابات مشبوهة . وفي حالة الوكالات التي يسيطر الكونجرس على

مجموعات أصحاب المصالح / ٢١٥

اعتماداتها ، قد تنتهى المناقشة حول استخدامها بأسلوب « مآدب الشرب والطعام » إلى تخفيض موازنتها .

وثمة وسيلة أخيرة يمكن بها للعاملين للوى أن يؤثروا في المشرعين ، وهى جمع وتوزيع ونشر المعلومات ، وقد يعتمد بعضهم — على طريقة رالف نادر — على هذا المورد وحده . ولا بد أن يعرف الأفراد والمجموعات من الذين ينبغى أن يسموا إليهم في عواصم الولايات وفي واشنطن كي ينجزوا ما يريدون . وقد يصبحون موارد للبحث التشريعى بالنسبة لصانعى القوانين . وهذا يعنى — مثلاً — تجميع أشد الأرقام إقناعاً — إن لم تكن ملتبسة بالفعل — عن إنتاج الطاقة ، والرعاية الصحية ، وريود الفعل الأجنبية للسياسات الجديدة ، أو تأثير البيئة بمحطة نووية جديدة لتوليد الكهرباء . والمشرعون كأفراد ليس من المرجح أن تتوافر لهم الأموال وهيئة المعاونين التى يمكن أن تبارى ما لدى المصالح الكبيرة من هذه الموارد ، وما لدى المشرعين — كأفراد — من معاونين مخصصين أولاً لأعمال الخدمة الرسمية ، مثل مساعدة ناخبي الدائرة ، وإعداد الجداول للمواعيد ، وما إلى ذلك من الأشغال العملية . واللجان في المجالات التشريعية المحددة لا بد لها من تقسيم موظفيها على مشروعات قوانين كثيرة قيد النظر ، واللجان الفرعية قد يكون تحت تصرفها موظف واحد أو اثنان مقابل أكذاس من المقترحات .

فالمعلومات التى تأتى من جانب مجموعات أصحاب المصالح بالغة القيمة إذن . وفي المجالس التشريعية بالولاية ، أو المجلس التشريعى المحلى ، يمكن أن يعزى الفضل إلى هذا البحث الخارجى في تحسين نوعية الحصيلة التشريعية . وكثير من هذه الجمعيات التشريعية ليس لديها موظفون فعلاً على الإطلاق ، فمثلاً مجلس الاباما التشريعى كان به في السبعينات أربعة مساعدين لكل المجلس . وقد يستطيع المشرعون زيادة معاونيهم ، ولكن الكثيرين منهم يفضلون الاعتماد على العون الخارجى ، فذلك عندهم أفضل من سحق الجمهور بسبب النفقات الإضافية ، ولا سيما لأن المخصصات التشريعية لرواتبهم ونفقاتهم صارت هدفاً للسخط العام . ونتيجة لهذا قد يتسنى لرجال اللوى أن يشكلوا القوانين بأشد الأساليب مباشرة على الإطلاق — بأن يكتبوها فعلاً .

تقنيات تنفيذية

وفي داخل الفرع التنفيذى نفسه ، تقوم الوزارات والديوان التنفيذى للرئيس . بعمل « اللوى » ، كل منها لحسابه ، بل ينشئون مكاتب اتصال رسمية مع الكونجرس

من اعتيادات خصصها الكونجرس لذلك . والعمد ، والحكام وغيرهم من كبار التنفيذيين لا بد أن يحاولوا أيضاً بناء علاقات جيدة مع مجالسهم التشريعية ومع الكونجرس . وبعض الوكالات التنفيذية تعتبر من بين أقوى أنواع « اللوى » في أى مستوى حكومى . فمكتب المباحث الفيدرالى والبتاجون والشرطة ظفروا جميعاً بالوان مرموقة من النجاح في تحقيق الثراء لمؤسساتهم . وهذا صحيح برغم تحريبات الكونجرس الصارمة ضد اللوى التنفيذى . فالوزارة التى تأمل في الاحتفاظ بموازنتها وموظفيها ووظائفها في الحروب المميتة بين البيروقراطيات ، لا يمكنها أن تظل متباعدة عن الكونجرس . حتى وزارة الخارجية - على سبيل المثال - مع أنها ليست مختصة بالسياسة الداخلية ، حريصة على أن تولى طلبات الكونجرس أولوية الاهتمام .

والمحاكم أو المجالس التشريعية ، من حيث هى مؤسسات ، لها تأثير أقل من السلطة التنفيذية على صنع السياسة التنفيذية ، مع أن الأفراد المعينين الذين يرأسون لجناً قوية قد يبدون من السهل وصولهم أو اتصالهم بوكالة تنفيذية . ويرجع جانب من نقص النفوذ إلى فشل الفرعين سالفى الذكر في إعطاء الكثير من الاهتمام للاتصالات التنفيذية (مع أن كبير القضاة بيرجر بذل كثيراً من الجهود القضائية الفيدرالية في اللوى التنفيذى والتشريعى معاً) .

ولأن الفرعين الآخرين ليسا منهجين تماماً في عملية اللوى ، لذا يخلو الطريق أمام المجموعات الخاصة للتأثير في الفرع التنفيذى . وقد نمت وتطورت تكتيكات هامة وممكنة جداً مع اتساع نطاق السلطة التنفيذية وحريتها في التقدير . وهناك كذلك مجال واسع من الطرق ، معظمها شديدة المحاباة للوى المكانة العالية والقدرة المالية الكبيرة ، لأن التهديد بالأصوات ليس قوياً بصفة خاصة ضد السلطة التنفيذية . فعدد قليل من الموظفين التنفيذيين في أى مستوى هم الذين يجرى اختيارهم بالانتخاب المباشر . والغالبية منهم معينون ، ومناصبهم مضمونة عن طريق نظام الخدمة المدنية وبمنجاة من سيطرة الناخبين . والذين ينتخبون مسئولون عادة أمام دائرة انتخابية أوسع بكثير من دوائر المشرعين في نفس المستوى . ومع أن هذا قد يعنى أن المنتخبين أقل عرضة للضغط من جانب أى مجموعة محددة ، إلا أنه يعنى أيضاً أنهم أكثر احتياجاً من المشرعين إلى تمويل معاركهم الانتخابية . وتبعاً لهذا نجد مشكلات الاكتتابات والفساد مكررة في الفرع التنفيذى . ففى سنة ١٩٧٣ - مثلاً - كشفت الصحافة عن أن عديداً من الاكتتابات في حملة نيكسون الانتخابية كانت غير قانونية . وأعيدت بعض هذه

مجموعات أصحاب المصالح / ٢١٧

الاكتتابات لأصحابها ، ولكن عدداً آخر منها لم يرد ، مع أن لجنة إعادة انتخاب نيكسون كانت قد حصلت عليها بغير وجه حق . وقد أقيم الادعاء على مديري الشركات المندجة المتهمين على أثر ذلك ، وتمت إدانة بعضهم ، في حين لم يمس المتفانون بسوء بصفة عامة . ولما كانت السلطة التشريعية هي المدعى ، فهذا الفرع يمكن أن يحمي نفسه من القانون بنفس القدرة المتاحة للسلطة التشريعية .

والاستخدام البارع للمعلومات هو الوسيلة الأساسية للمقترحات التشريعية الممكنة أو للعمل الإداري . والمجموعات التي يمكن أن تساعد في جمع هذه البيانات يمكنها أن تحول لوائح الحكومة التنظيمية لمصلحتها . مثلاً قرار وزارة زراعة الولايات المتحدة بالسماح ببيع شطائر السجق الساخن وما أشبه ذلك من المنتجات المكونة إلى حد كبير من اللحم المستخرج من طحون العظام المتبقية بعد عمليات الجزارة (التشفية) ؛ صدر نتيجة مشاورات بين وزارة الزراعة ومنتجي اللحوم . ولم تقدم أى مجموعة مستهلكين أى معلومات . وقد احتاج وقف تنفيذ هذا المعيار الجديد قراراً من المحكمة إلى حين تقييم الأدلة المضادة . وحدثت معركة مماثلة في سنة ١٩٧٩ - ١٩٨٠ على تسمية منتج خال من لحم الخنزير باسم « هام الديك الرومي » (ويرجع السبب الأكبر في هذه المعركة إلى أن صناعة « الهام » أى لحم الخنزير أثرت للعمل ضد هذا الغزو لأراضيها) . وقد يحتاج البحث عن استجابة تنفيذية إلى بعض « التسويق » ، باللجوء إلى الموضوع ، والعتور على وكالة موافقة لك .

والوكالة التنظيمية المستقلة موصومة بصفة خاصة بأنها وطدت حلقات للمعلومات ، وروابط صداقة مع « المصالح » التي يفترض فيها أنها تنظمها ، مما يؤدي عملياً إلى استبعاد هذه المصالح العامة التي أنشئت أصلاً لحمايتها . وكان رجال الأعمال العقلاء في القرن الماضي - وهم الأسطوريون من أقطاب السكك الحديدية وصناعة الصلب - أول من فهموا قبل غيرهم مدى سهولة اقتناص هذه الأقسام من « الفرع الرابع للحكومة » ، ومازالوا جبهة ضد التغيير لتخفيف الطلب على المزيد منه .

وقد تضخمت في عصر الكمبيوتر ومعالجة البيانات ، وميالة قوية للتأثير ، على شكل المؤسسة الاستشارية . فالحاجة إلى معلومات متخصصة ، المصحوبة بحدود تشريعية لحجم الموظفين ، دفعت الوكالات التنفيذية على جميع المستويات إلى الاتجاه لمستشارين خارجيين ، يتعاقدون معهم على إمدادهم بالمعلومات الجديدة ، وتقييم

٢١٨ / كيف تحكم أمريكا

البرامج الجارية ، والتوصية ببرامج جديدة . وقد أنفقت وزارة الطاقة أكثر من ٨٥ ٪ من موازنتها لعام ١٩٨٠ في هذا السبيل .

وترتب على التأثير ، والطيش والاهدار - الحقيقي من ذلك والممكن - في هذه الترتيبات عام ١٩٨٠ اصداء واسعة من القلق في وسائل الإعلام . ووجه البيت الأبيض المجلس الوزاري إلى السيطرة على استخدام الوزارات للمستشارين ، بأن تشترط موافقة عالية المستوى على العقود التي تتجاوز خمسين ألف دولار مع كفالة الطرح في عطاءات تنافسية ، وتحسين الإشراف على العون الخارجي وتقييمه . وقدم أعضاء بالكونجرس تشريعاً لإحكام السيطرة على ١٠٠ بليون دولار تنفق سنوياً لشراء سلع وخدمات من موردين خصوصيين ، إلا أن معارضة الإدارة والانقسام التشريعي أدبا إلى هزيمة هذا التشريع . ولم تكن هذه أول الجهود للسيطرة على إساءة السلطة ، والسجل ليس مشجعاً . ولكن اكتشاف أنه في حالات كثيرة تم استئجار مؤسسات ذات مصالح واضحة لتقديم معلومات أو توصيات (مثل التعاقد مع وكالة حماية البيئة لمؤسسة « إكسون » لكتابة تقرير عن السيطرة على التلوث الناجم عن التفتيق عن البترول بعيداً عن الشواطئ » ، وذلك في نفس اليوم الذي وقعت فيه غرامة مائة ألف دولار على « إكسون » بسبب تلويث من هذا النوع !) كل هذا أدى إلى إضفاء الاهتمام والإلحاح على الجهود الجديدة في هذا الاتجاه . وحتى ولو أمكنت السيطرة الجزئية على الأقل ، على هذه الإساءة للسلطة ، فليس من المرجح مع هذا أن تقل في الثمانينات الحاجة القصوى إلى المعلومات واستخدام المستشارين لتقديمها . ولذا سوف يظل هذا النوع من التعاقد وسيلة هامة جداً وحساسة للتأثير .

تقنيات خاصة

في حوال نصف الولايات ، تستطيع مجموعات أصحاب المصالح أن تعمل من خلال « المبادرة » التي تسمح للناخبين أن يتقدموا بطلبات اقتراح على بطاقة الاقتراع ، وعن طريق « الاستفتاء » الذي يسمح للناخبين بالتصويت على تشريع . ويمكن بذل قدر كبير من المال والجهد التنظيمي لهزيمة اقتراح أو التصديق عليه . واقتراحات سنة ١٩٧٦ في كاليفورنيا عن قواعد نقابة عمال الزراعة ، ومبادرات القوة النووية في كاليفورنيا وكولورادو ويسيسوري وأوريغون وغيرها جذبت انتباه جزء كبير من المجموعات الدائمة والمجموعات التي تكونت لهذا الغرض خصيصاً . ولعل أهم هذه المقترحات هو

مجموعات أصحاب المصالح / ٢١٩

« إصلاح جارفيس » في سنة ١٩٧٨ ، أو الاقتراح ١٣ في كاليفورنيا الذي غير جذوياً بنية ضريبة الممتلكات وبالتالي بنية الحكومات المحلية في تلك الولاية . وفي سنة ١٩٨٠ هزم تعديل آخر يسانده جارفيس (ويعرف عرفياً باسم « ج ٢ ») كان من الممكن أن يحدّث الأثر نفسه في حكومة الولاية بتحديد ضريبتها على الدخل ، وعجز الموازنة . وكلا التعديلين أيدهما وناهضهما قطاع عريض من المجموعات والمؤيدين .

وحق مؤسسات الأعمال في الاكتتاب للحملات ضد أومع مثل هذه المقترحات دعمته المحكمة العليا صراحة في ابريل سنة ١٩٧٨ (فيرست ناشنال بنك في بوسطن ضد بيلوتى) مع أن أربعة قضاة بها خالفوا رأى الأغلبية في أن الشركات التديجة لها حقوق حرية الكلام في مثل هذا الانفاق العام ، وإنها لا تختلف عن حقوق الأفراد . وكان هذا الحكم هاماً ، لأن المال له أهميته الحاسمة في الجهد المبذول لكسب تأييد جماهيرى أو لصدده وتحويله . ومع هذا فللعضوية أهميتها أيضاً ، لأن العدد الكبير من التوقعات مطلوب لاستكمال أهلية الاقتراحات للاقتراع عليها . وأحياناً يتسنى لمجموعة بدأت بدون أعداد كبيرة أورشيد مالى أن تجمع المؤيدين بالناشدة المعنوية والخلقية – مثلما فصل عمال الزراعة في كاليفورنيا لفترة من الزمن . وأعمال اللوى نفسها كانت موضوعاً لمبادرات أخيرة ، يمكن أن تؤثر في جميع مجموعات المصالح . ومن الممكن أن تتمخض التغييرات الهائلة في مجموعات ذوى المصالح – كما هو مبين فيما يلى – عن مزيد من المبادرات في السنوات العشر القادمة .

الاصلاح

ومن نماذج الاصلاح في عمليات اللوى المبادرة التى تمت بكاليفورنيا في سنة ١٩٧٤ ، وهى التى حاولت التنظيم وفرض معايير أشد صرامة في مجال تمويل الحملات الانتخابية ، وتصارع المصالح ، ونفوذ جماعة الضغط . وأصدرت عشرون ولاية أخرى تشريعاً مماثلاً ولكنه أخف وطأة في السنوات التى أعقبت وترجيح . وفي سنوات ١٩٧٦ و ١٩٧٨ و ١٩٧٩ تولى الكونجرس أخيراً إصلاح قانون اللوى الفيدرالى الأورد (العديدم الأسنان) والقديم الصادر سنة ١٩٤٦ . وقد نشأت هذه الجهود من الاعتراف بأن التشريع الراهن ، الذى يرجع إلى الثلاثينات في ولايات كثيرة ، فشل تماماً في السيطرة على ما للثروة والمكانة من نفوذ مكثف ، لا يكاد يفترق على الفساد الصريح .

ففى ظل التشريعات الضعيفة ، الكثيرة الثغرات ، لم يتحتم على القائمين بنشاط اللوى أن يسجلوا أنفسهم ، ومن باب أولى لم يحرصوا على الإبلاغ عن نفقاتهم وأنشطتهم — سواء أثناء دورات الانعقاد العادية أو فى مواسم الانتخابات . والتخلف عن الالتزام بهذه المستويات الرخوة قلما أدى إلى إجراء عقابى . أما القوانين الجديدة ، ذات الصياغة الأشد صرامة ، فهى تحت إشراف هيئات مستقلة ، مثل هيئة الانتخابات الفيدرالية ، وهيئة كاليفورنيا للممارسات السياسية المنصفة النظيفة .

وبؤرة الاهتمام الأولى هى حجم الأموال ، والكشف عنها ، عندما تكتب بها مجموعات خاصة من ذوى المصالح لمرشحين فردين . وقرر مجلس النواب سنة ١٩٧٩ انقاص الحد الأقصى من عشرة آلاف دولار إلى ستة آلاف دولار بالنسبة للاكتتاب لمصلحة أعضائه . وإتفاق أكثر من ٢٥٠٠ دولار فى أى ثلاثة أشهر يقتضى التسجيل والانفصاح من جانب المنظمة . ومجالس الولايات التشريعية تنظر حالياً قرارات مماثلة . والتساوى فى الوصول إلى الحكومة من جانب جميع مجموعات ذوى المصالح تستوجب بالتأكيد هذه التدابير أو ما يئثلها ، ولأسيا فى ضوء قرار لادارة الدخل القومى فى منتصف سنة ١٩٨٠ يحرم المجموعات غير المتفعة من حق توزيع مواد تعليمية على الناخبين . وقانون « فى ضوء الشمس » أى « العلانية » الذى أقرته ٨ ولاية يفرض الاجتماعات « المفتوحة » للمجالس التشريعية والوكالات التنفيذية ويعتبر جزءاً من الجهد المبذول لتحقيق تكافؤ الفرص ووقف التأثير عن طريق الأبواب الخلفية .

تأثير جماعات الضغط فى السياسة

وجود مجموعات تحاول التأثير على السياسة على نطاق واسع داخل النظام السياسى الأمريكى له عدد من الآثار . ومن النتائج الهامة لذلك انتقال البؤرة السياسية من الفرد إلى المجموعة . وما يتمتع به التنظيم من مزية هائلة فى كسب التأثير معناه أن المشاركة السياسية لابد أن تكون عن طريق قنوات هى المجموعات . وقد تكون هذه هى الطريقة الوحيدة الباقية لتنظيم الحياة السياسية فى مجتمع حضرى متحرك ومعقد . ولكن هذا لا يغير الطبيعة الأساسية للسياسة مادام معظم تفكيرنا لم يزل فى إطار دور الفرد فى النظام السياسى .

وهناك رأى فى النظام السياسى الأمريكى ، هو النموذج التعددى ، فهو لا يرى

مجموعات أصحاب المصالح / ٢٢١

في مجموعات ذوى المصالح وسيلة الصفة للاحتفاظ بالسيطرة ، بل مجرد قناة للتأثير الجماهيري على القيادة ، وطريقة للمشاركة تتجاوز التصويت ، وبذلك تسهم في الديمقراطية ، برغم تحيز الطبقة العليا ، ويظن النقاد أن الثمن باهظ جداً . وأن الطابع غير النيابي لمجموعات ذوى المصالح ينتقص من الديمقراطية في أمريكا انتقاصاً خطيراً . وهؤلاء النقاد يفضلون أن يروا جماعات الضغط وقد خضعت لسيطرة أشد صرامة ، وفتحت أبوابها للرقابة العامة والمشاركة الجماهيرية بقدر الإمكان .

والواقع أن نشاط مجموعات ذوى المصالح في الولايات المتحدة يبدو - في أحسن الحالات - أنه يدعم نموذج النخبة المتنافسة للسياسة الأمريكية . وهذا الرأي يقول إن الولايات المتحدة ، على خلاف بعض الأمم ذات المجتمعات الأقل تبايناً ، قد أثمرت نخبة سياسية منقسمة على نفسها في كثير من المسائل المعينة ، وتقرّ هذا الانقسام بصراحة . بيد أن معظم الصفوة متفقون على التنظيم الأساسى للجهاز السياسى والاقتصادى . والمجموعات المهمة في النظام لا تعمل إلا للتغيرات التي تزيد من أرباحها ، مثل إصلاح الضرائب ، أكثر من اهتمامها بإعادة التشكيل الجزئية . ومعنى هذا أن كل مجموعات ذوى المصالح معتدلة في جوهرها وتؤيد سياسة « ما هو كائن » و « التغيير الطفيف » .

ويعمل النظام إلى حماية المصالح الأصغر والأكثر تماسكاً ، التي لديها فرصة أكبر للحصول على نتائج ملموسة أكثر من المجموعات الجماهيرية الأقل تماسكاً . فالمجموعات العديمة المزايا في مجتمعتنا لم تنفز بأكثر من الشار اللفظية لجهودها ، إلا في حالات نادرة . فمعظم العاملين للوى يمثلون المصالح المتندجة للأمة ، ويعرفون بأسماء شتى مثل « لوى البترول » ولوى الطرق العلوية ، ولوى الطاقة ، ولوى صناعات الألبان ، وهلم جرا . وهذه المجموعات عبارة في العادة عن تحالفات شركات متندجة قوية ووكالات حكومية . وعدم الاعلان الصريح عن أسائها ليس وليد الصدفة ، ولا هو حائل دون نجاحها ، فهم قد وصلوا إلى تحقيق غاياتهم بدرجة مرموقة . والمصالح الضخمة الأخرى ، مثل نقابات العمال ، تحظى أيضاً بخدمات عظيمة من النظام السياسى . أما مجموعات المصالح العامة ، وهي أحدث عهداً وتتحدث عن نطاق واسع من الاهتمامات في آن واحد ، فقد بذلت جهوداً هائلة جداً ولكن عائد هذه الجهود من التغيرات الملموسة قليل . فالجماعات الفردية المهدف أساساً ، مثل « الرابطة القومية للبنديقية » التي ينتابها خوف عميق الجنون ، أو « القضية العامة » التي تركب موجة

التفرز العام من السياسة ، هي الجماعات التي انضمت إلى النادي الصغير للإنجازات الكبيرة في مجال الضغط السياسي .

والسمة السائدة في السياسة الأمريكية في أواخر السبعينات وأوائل الثمانينات كانت في الواقع ازدهار مجموعات المصلحة الواحدة أو الاهتمام الواحد ، ولجنة العمل السياسي ، وهما نمطان من مجموعات الضغط وثيقا الصلة ، ويتداخلان أحياناً . ولجنة العمل السياسي ، التي شجعها التشريع سنة ١٩٧٤ ، وسيلة لنشاط أصحاب الأعمال ، والعمال ، والمهنيين ، وغيرها من الجمعيات في عالم السياسة . ومجموعات القضية الواحدة هي تلك التي تجند الناس من أى مسار في الحياة لقضية أو مسألة واحدة ، وتعمل لتأييد أو خذلان المرشحين على أساس هذه المسألة وحدها . وقد أحدثت هذه المجموعات في فترة قصيرة جداً من الزمن تغيرات جوهرية في النظام السياسي الأمريكي ، وساعدها على هذا تدهور الأحزاب (وسناقش هذا في الفصل التالي) . وقد ارتبط صعود هذه الجماعات ببعض التغيرات الاجتماعية العميقة التي تقلل التماسك الاجتماعي والاحساس بالانتماء للجماعة ، وثمة إحساس قومي مقترن بخيبة الآمال .

والقضايا التي تدعمها هذه المجموعات متباينة ، فقد تكون محدودة جداً مثل الدفاع عن مجاورة المدن (مثل مجموعات وطني بوا دَارْك في دالاس) التي كونت بدورها ائتلافاً قومياً من حوالى مائتي مجموعة باسم « العمل الشعبي القومي » . ومعهد البترول الأمريكي والرابطة الأمريكية لمحامي المحاكمة مثلاً للأعمال أو المهن المعنية التي لها لجان منظمة للعمل السياسي . بل إن رابطة « شرائح البطاطس (شيبس) » و « طعام التصبيرة » شكلت لجنة للعمل السياسي (ولم يبق — كما قالت مجلة واشنطن الشهيرة — إلا أن ينظم صناع البيرة لجنة سداسية للعمل السياسي) . ومؤسسات الأعمال ككل تمثلها لجان العمل السياسي في الغرفة التجارية للولايات المتحدة الشهيرة والرابطة القومية للصناعات . وللأعمال الكبرى مائدة مستديرة لا إعلام عنها ولكنها بالغة النفوذ ، وأعضاء هذه المائدة المستديرة يختارون بين مديري حوالى مائتين من الشركات المتداخلة الكبرى . ومنذ حقبة فيتنام نشأ مجلس محاربي فيتنام القدماء ، والمسائل الاجتماعية من جميع الأنواع — الاجهاض ، وحقوق الشواذ ، وشئون الأسرة — تمخضت عنها مجموعات لا تحصى فردية الموضوع . والمدافعون عن الاعتبار الخاص للأمم الأخرى يكونون « لوبيات » ، وكثيراً ما يكون هذا بتعريض من تلك الدول . ومن هذا النوع لجنة الشئون

مجموعات أصحاب المصالح / ٢٢٣

العامة الأمريكية الإسرائيلية ، وقد لحقت بها الرابطة القومية للأمريكيين العرب . والتجمعات الأيرلندية الأمريكية مثل « نوريد » أو المؤتمر القومي الأيرلندي تقدم الدعم للجانبين في الصراع الدائر بأيرلندا الشمالية . والفكرة الرئيسية السائدة بين لجان العمل السياسى ، مع هذا ، هى « الأعمال » ، ومصالح الأعمال الكبرى قبل الأعمال الصغيرة . والطابع السائد بين مجموعات القضية الواحدة التى تكونت في العقد الماضى هو العمل لتأييد الأغراض المحافظة ، بل الرجعية ، التى تقاوم أو تصد التغير الاجتماعى . ومثل هذه المجموعات عماد ما يسمى بالحق الجديد . وما من شيء يستوجب أن يكون الأمر هكذا بالطبع ، والثانينات قد تشهد نشأة أنواع أخرى من لجان العمل السياسى ومجموعات القضية الواحدة . ولكن استهلال هذا العقد بدأ من ملاحظه أن ذلك بعيد الاحتمال جداً .

وسواء ساعدت هذه المجموعات على استعادة الجماعة السياسية الأمريكية بأن تجذب من كانوا غير فعالين إلى العملية السياسية ، أو جعلت من السياسة لعبة مريرة مخربة ، الاستقطاب فيها هو القاعدة والحلول الوسطى هى الهزيمة ، فإن هذه قضية سوف يجيب عنها المستقبل ولكن تأثيرها يمكن أن يرى بوضوح كبير ، إذا قيس بمقياس المال ففي حملات سنة ١٩٧٦ الانتخابية ، أنفق ٢٣ مليون دولار في الانتخابات الفيدرالية ، وقفز الرقم إلى ٣٥ مليون دولار - أى إلى ثلاثة أضعاف - بالنسبة لانتخابات المرشحين للكونجرس وحدهم في سنة ١٩٧٨ . وقد قدر في نفس السنة أن هذه المجموعات ذوات المصالح أنفقت أكثر من ١٠٠ مليون دولار في جميع هذه المنافسات . وفي سنة ١٩٨٠ قدرت اتفاقات لجان العمل السياسى ومجموعات القضية الواحدة بما يتفاوت بين ٥٠ و ٦٠ مليون دولار . ونقل عن رئيس مجلس النواب أن هذه الألف من المجموعات قد « مسحت حكومتنا ومسحت نظمنا » .

والأنشطة الانتخابية لهذه المجموعات ليست مقصورة على الاكتتابات لمرشحين معينين ، بل كانت واضحة أيضاً في حملات ضد أو مع استفتاءات مبادرات في ولايات كثيرة . وفيما بين الانتخابات تجند أنصارها في نشاط فعال وإن كان غير متجمع (يسمى جذور العشب) إذا كان هناك قرار تشريعى أو تنفيذى مرغوب فيه أو يتهدد مصالحهم . والطريقة أن يقوم ألف من الناس بزيارة ممثليهم في الكونجرس أو طلبهم تليفونياً ، أو كتابة الرسائل إليهم ، ويحثون أصدقاءهم على أن يفعلوا مثلهم . وكانت قوائم البريد التى أعدها الكمبيوتر والخطابات هى مفتاح مثل هذه التكتيكات ، وتدل فاعليتها عليها

طلبات السيطرة داخل الكونجرس .

وقد يكون القلق بسبب تأثير هذه الجماعات القوية سابقاً لأوانه . وكل من معسكرى الصفوة والكثرة قد يبالغ فى أهمية أنشطة مجموعة الضغط ومدى تأثيرها . ولم يزل من غير المرجح نسبة أى سياسة مفردة فى واشنطن أو فى الولايات إلى هذه الأنشطة وحدها . فمصادفات التاريخ يمكن أن تساعد أو تعرقل ، كما أن شخصاً واحداً قد يحبط ممارسات عشرات السنين-إذا استطاع أن يحشد التأييد العام . والأحزاب السياسية تقوم بدور هام - وإن كان يميل للتراجع - فى صياغة السياسة . ومن ثم على مجموعات أصحاب المصالح أن يتنافسوا على النفوذ فى الأحزاب ، بل قد تحاول كسب الخطوة فى كلا الحزبين الكبيرين ، ولكن ذلك يلقى عبثاً على معظم المجموعات .

وبرغم هذا القول ، فلم يزل صحيحاً أن مجموعات ذوى المصالح تمثل قوى هامة فى الحياة السياسية الأمريكية . واتجاه الضغط الرئيسى لنشاط مجموعات ذوى المصالح صوب تقوية « الوضع الراهن » بدلاً من تمزيقه ، يساعد على تفسير استقرار السياسة الأمريكية - بل أن البعض ربما قالوا أنها مستقرة أكثر مما ينبغي . وفى السنوات القادمة قد يزداد نفوذها نتيجة لتطور المراكز الانتخابية فى أواسط السبعينات . وهو أثر غير مقصود وغير مفهوم لهذا التطور ، كما سنرى فى الفصل التالى .

مصادر مستمرة

- Stanley D. Bachrack. *The Committee of One Million*. New York: Columbia University Press, 1976. The China lobby.
- Robert A. Caro. *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York*. New York: Random House, 1974. "A fascinating study of one man and the interests that enabled him to control much of New York for more than forty years.
- Alan Crawford. *Thunder on the Right: The "New Right" and the Politics of Resentment*. New York: Pantheon, 1980.
- Martha Derthick. *Uncontrollable Spending for Social Services Grants*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1976. The politics of federal grants.
- Murray Edelman. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press, 1967.*
- Phillip S. Foner, ed. *We, the Other People: Alternative Declarations of Independence*. Urbana: University of Illinois Press, 1976.* Disadvantaged interests in America.

- F. Chris Garcia. *La Causa Política: A Chicano Politics Reader*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1974.*
- Hugh Heclo and Aaron Wildavsky. *The Private Government of Public Money*. 2nd ed. New York: Macmillan, 1980.*
- John Higham, ed. *Ethnic Leadership in America*. Baltimore: Johns Hopkins, 1979.*
- Ira Katznelson. *Black Men, White Cities*. Chicago: University of Chicago Press, 1976.* Ethnic politics.
- Richard J. Krickus. *Pursuing the American Dream: White Ethnics and the New Populism*. New York: Anchor, 1976.*
- Lawrence Lader. *Power on the Left: American Radical Movements since 1946*. New York: Norton, 1979.
- Charles B. Lipsen with Stephen Leshner. *Vested Interest*. Garden City, N.Y.: Doubleday, 1977. Examination of lobbying by a practitioner of the art.
- Michael J. Malbin, ed. *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1980.*
- William T. Mayton. "Nixon's PACs Americana." *Washington Monthly*, January 1980, pp. 54-57.
- Norman J. Ornstein and Shirley Elder. *Interest Groups, Lobbying, and Policymaking*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1978.*
- Richard Polenberg. *One Nation Divisible: Class, Race and Ethnicity in the United States since 1938*. New York: Viking, 1980.
- Jeffrey L. Pressman. *Federal Programs and City Politics*. Berkeley: University of California Press, 1975.
- Leonard Reed. "The Budget Game and How to Win It." *Washington Monthly*, January 1979, pp. 24-36.
- . "The Bureaucracy: The Cleverest Lobby of Them All." *Washington Monthly*, April 1978, pp. 49-56.
- H. Jon Rosenbaum and Peter C. Sederberg, eds. *Vigilante Politics*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1975. The formation of unpredictable new groups in social disorder.
- Robert H. Salisbury. *Interest Group Politics in America*. New York: Harper & Row, 1970.
- Walter Shapiro. "The Two-Party Pork Barrel." *Washington Monthly*, November 1975.
- Robert Steinfels. *The Neoconservatives*. New York: Simon & Schuster, 1980.*
- Lester Thurow. *The Zero-sum Society*. New York: Basic Books, 1980. Economics, interest groups, and policy.
- Clement Vose. "Litigation as a Form of Pressure Group Activity." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, September 1948. The classic analysis.
- The Washington Lobby*. 3rd ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1979.*
- Harmon Zeigler and Wayne Peak. *Interest Groups in American Society*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1972.*

*Available in paperback.

الأحزاب السياسية فى أمريكا

كسب الأصدقاء

السياسيون هم بعينهم فى كل مكان : يعلون ببناء جسر حتى عندما لا يكون هناك تهر !
 نكتة خروشف
 أى حزب ينسب لنفسه الفضل فى الطريقينى ألا يدهش إذا لامة خصومه على الجفاف !
 دوايت مورو
 القوة الضخمة تدعم الحزب الذى فى السلطة . . لأنها تحالف التغيير بغريزتها . هنرى جورج

الأحزاب السياسية الأمريكية — شأنها شأن فرق كرة القدم الأمريكية — إنها هى أساساً أجهزة للكسب . وهذا هو الفرق الحاسم بينها وبين الأحزاب الأوروبية المعنية أساساً برفاهة وتمثيل أيديولوجية أو فلسفة سياسية . وهذا يؤثر فى معظم جوانب النظام السياسى فى الولايات المتحدة ، بما فى ذلك التنظيم ، والحملات ، وصنع السياسة . والأحزاب السياسية منظمات أيضاً لتحقيق وصيانة السلطة السياسية لمن يسيطرون عليها ، وهذا أيضاً يؤثر فى معظم جوانب النظام الحزبى . وفى كثير من الأحيان يتوافق الغرضان للأحزاب السياسية الأمريكية ، ولكنهما ليسا شيئاً واحداً . وعندما يتعارضان ، يجب على أحدهما أن يخل الطريق للآخر . وحلة انتخابات الرئاسة الديمقراطية فى سنة ١٩٧٢ تعتبر درساً عملياً فى هذه النقطة . فعندما كان الخيار بين كسب الرئاسة وخسارة سيطرة الحزب ، اختار أقطاب الحزب الديمقراطى — بالاجماع تقريباً — الهزيمة . وهذه القسمة الثنائية هى صميم كثير من المتناقضات الواضحة فى الحياة الحزبية الأمريكية .

نشأة النظام

تطور النظام الحزبى الحالى — شبيهاً فى هذا بمعظم المؤسسات السياسية الأمريكية — بطريق المحاولة والخطأ . فالمزارعون والمؤيدون الأوائل للدستور تمتوا ألا تقوم أحزاب ، أو « زمر » كما كانوا يصفونها بإزدياء . فقد كان اعتقادهم أن الأمة

الجديدة تتحاج إلى الاجماع ، واعتبروا الأحزاب عناصر شقاق أساساً . وكانت النتيجة أن الدستور نفسه خلا من أى إشارة إلى الأحزاب ، ووضع تصميم فروع الحكومة بحيث تعمل فى غيابها . والتطور الذى لا مفر منه للأحزاب أدى إلى ضغوط معينة على هذه الأساليب الدستورية التى لم تكن تتلاءم بسهولة على الدوام مع سياسة الأحزاب .

ففى أول انتخاب قومى المنجته الهيئة الانتخابية بالاجماع إلى جورج واشنطن ، الزعيم الساحر للجهاير ، الذى كانت مهابته ونفوذه من الضخامة بحيث كان فوق النقد . فقد كان واشنطن معروفاً بأنه « أعظم الرجال الفضلاء وأفضل الرجال العظماء » فظل فى المنصب فترتين ثم تقاعد ، مرسياً بهذا سابقة سعيدة للتعاقد المستقر السلمى فى المنصب ، وهى سابقة لم تستمتع بها أمم كثيرة جديدة أخرى . وحينما كان واشنطن رئيساً أشرف - على مضض - على نمو الحزبين الأولين : الفيدراليين الذين التفوا حول زعامة الأرستقراطى ألكسندر هاملتون ، وأعداء الفيدراليين أو الديمقراطيين / الجمهوريين الذين تطلعو إلى قيادة الشاب توماس جيفرسون المتعدد المواهب . ومن وجوه كثيرة كان هذان الحزبان يكونان نفس الانقسام فى المصالح الذى يوجد اليوم فى الأمة والذى يوجد بأشكال قليلة الاختلاف فى معظم الأمم الجديدة . وكان الحزب الفيدرالى مكوناً من صفوة المحليين الذين كانوا غالباً أكبر سناً من خصومهم وأكثر ميلاً للمحافظة ، وكانوا يعارضون التوسع فى المشاركة الشعبية ، فى الحكومة مقتنعين بحقهم « الطبيعى » فى الحكم . فالفيدراليون كانوا لا يرون حاجة كبيرة إلى التغيير . أما الديمقراطيون لا الجمهوريون من ناحية أخرى فقد اجتذبوا أتباعاً شعبيين كثيرين جداً بسبب مقترحاتهم الأكثر ديمقراطية ، ومعارضتهم لنمو ثروة الطبقة الصناعية . وكانوا مستعدين للأصلاحات الراديكالية فى كل مكان . ومرتابين حتى بالدستور واستخداماته المحافظة ، كما يرونها .

وكسب الفيدراليون الرئاسة فى سنة ١٧٩٦ ، ولكن فى سنة ١٨٠٠ صار الديمقراطيون / الجمهوريون من القوة بحيث وضعوا جيفرسون فى البيت الأبيض ، وبدأ الفيدراليون فى الانهيار . فانسحبوا إلى الولايات الشالية ، ولم يعودوا قط إلى كسب السيطرة على المستوى القومى ثانية ، وبعد عشر سنوات أخرى كانوا قد انتهوا فعلاً . وبفعل ذعرهم ومرامتهم حاول بعض الفيدراليين فى نيو إنجلند أن يحملوا ولاياتهم على الانفصال ، ولكن هذه الأزمة الأولى للاتحاد اكتسحتها السيطرة الديمقراطية / الجمهورية .

وحكم الديمقراطيون / الجمهوريون الأمة ربع قرن ، ولكن التهاكسك الداخلى للحزب بدأ يتصدع أثناء هذه السيطرة . وفى سنة ١٨٢٤ انشقوا إلى فريقين متحاربين ، تم تنظيمهما فى سنة ١٨٢٨ فى حزب ديمقراطى بزعامة أندرو جاكسون ، وحزب قومى جمهورى بزعامة جون كوينسى آدمز . (وفى سنة ١٨٣٢ ظهر أول حزب ثالث عرف باسم أعداء الماسونية ، وكانت مناصرته لقضية واحدة ضيقة سمة قيام الحزب الثالث الذى ظهر بعد ذلك) . وانضم القوميون الجمهوريون مع بعض انصار جاكسون الساخطين فى سنة ١٨٣٦ ليكونوا حزب « الويج » الذى ظل حتى سنة ١٨٥٦ الحزب الثانى الكبير ، وتبنى - بأسلوب أقل غطرسة - الكثير من الانحيازات المحافظة للفيدراليين . وكان « الويج » يفتقرون إلى زعيم قوى ، وفى النهاية مزقت توترات قضية الرق المتزايدة هذا الحزب . وكان الديمقراطيون منقسمين أيضاً حول هذه المسألة ، وأخيراً انقلبوا على ميراثهم الجيفرسونى عندما سيطر الجناح الجنوبي ، واجتذب معظم الويج إلى الحزب أيضاً . وأدى الخلاف المحتدم على الرق إلى ولادة الحزب الجمهورى ، الذى تكون من الديمقراطيين الساخطين فى الشمال ، ومن حركة إلغاء الرق ، وحزب التراب الحر الصغير ، والتقدميين من « الويج » . وفى سنة ١٨٥٦ قدم الحزب أول مرشح له للرئاسة ، وفى سنة ١٨٦٠ وضع أبرهام لنكولن فى البيت الأبيض ، فى حين تروى الديمقراطيون تحت أول هزيمة من الهزائم الكثيرة التى أنزلوها بأنفسهم . وبذلك رسمت الخطوط الرئيسية للتنافس الحزبى ، وهيمنة الجمهوريين والديمقراطيين على الحياة السياسية إلى ما يجاوز القرن التالى .

وتركت الحرب الأهلية طابعها على الحزبين وخلقت الكثير من مصاعب سياسة القرن العشرين . واصطلم اتحاد الديمقراطيين تراث ملاك العبيد بالأفكار والمثل الليبرالية لكل من جيفرسون و جاكسون (وإن كانت أقوال وأفعال كل من هذين الرجلين كانت تطوى على بذور هذا التضارب) . وأخيراً انقسمت شخصية الحزب ، فمثل أحد طابعه الولايات المحافظة فى الاتحاد الكنفدرالى القديم ، ومثل الطابع الآخر الشمال الأكثر ليبرالية وحضرية ، وانقسم الجمهوريون أيضاً . وقد أضفى عليهم دورهم كمنقذى الاتحاد وعمررى العبيد صورة الليبرالية التى لم تنسجم تماماً مع سجل الجمهوريين فى حماية تجمع السلطات الاقتصادية والسياسية فى أيدي الاحتكارات الكبيرة فى أواخر القرن التاسع عشر . ولم يكن العمال الحضريون والمزارعون ممثلين فى أى من الحزبين . وتخفضت استيائهم عن الحركة الشعبية . ونجحت حركة الشعبين فى

الاستيلاء على الحزب الديمقراطي نجاحاً كبيراً في سنة ١٨٩٦ ، ولكنهم جنوا على أنفسهم بترشيح المتحدث « ولیم جنتجز بريان » الذى خسر معركة الرئاسة ثلاث مرات . وانهار الشعبون بعد هزيمة بريان الأولى ، وتوارى الديمقراطيون فى الظل ، وصار المحافظون والجنوبيون سادة الحزب مرة أخرى . وواصل الجمهوريون تأييد شركائهم فى العمل ، وحتى عملية القضاء على الاحتكارات على يد تيودور روزفلت المشكورة لم تكن سياسة شعبية ، أولبرالية . وكانت انتخابات سنة ١٨٩٦ ختام أى مشاركة حماسية للمحرومين فى السياسة الأمريكية . فالأرقام الدالة على مجموع المدلين بأصواتهم تلك على تراجع مستمر بعد ذلك ، إلى يومنا هذا .

وقد أدت الانتصارات الساحقة للاتحاد فى الحرب الأهلية وما تلا ذلك من تقلصات فى الحزب الديمقراطى إلى كسب الجمهوريين السيطرة الفعلية على السياسة القومية من سنة ١٨٥٦ إلى سنة ١٩٣٢ ، تخللها فترات صغيرة من البعث الديمقراطى . ثم فشل الجمهوريون فى إيجاد أى حل للكساد الذى أصابهم باستثناء بعض الحلول التافهة التى أدت إلى إعادة تنظيم جوهرية للقوى فى صفوف الحزب . وعادت الأقليات والفقراء إلى الديمقراطيين ، وقد جذبتهم سياسة فرانكلين د. روزفلت ذات الاتجاه القومى الليبرالى إلى مزيد من التدخل الحكومى فى الشؤون الاقتصادية والسياسية . وفى مقابل هذا شدد الجمهوريون موقفهم باعتبارهم حزب الأعمال الكبيرة ويطل الفردية القوية ، وما يترتب على ذلك من تقليل دور الحكومة . وفى عالم متزايد التعقيد والاستقلال ، قُضى على الآراء السياسية الجمهورية بأن تحتل مكان الأقلية . ولم يسيطر الجمهوريون على الكونجرس سوى مرتين ، إحداهما سنة ١٩٣٢ ، والأخرى سنة ١٩٨٠ ، وفى سنة ١٩٧٧ لم يظفر الحزب إلا باثنى عشر منصب حاكم ولاية وخمس هيئات تشريعية فى الولايات . يضاف إلى هذا أن أنصار الحزب الجمهورى تناقصوا باستمرار بعد « البرنامج الجديد » ، بحيث هبط عددهم إلى نحو ٢١ ٪ فى سنة ١٩٧٦ . ولكن فى السبعينات بدأت فى الحزب حركة متواصلة لإعادة البناء ظهرت بوادر نتائجها سنة ١٩٨٠ ، فأنشج للحزب الجمهورى أن يستعيد الرئاسة مع السيطرة على مجلس الشيوخ ، وتقوية سلطانهم فى الولايات ليصل إلى ٢٣ من مراكز حكمها .

وتعكس نهضة وانحدار الحزبين فى المائة والعشرين سنة الأخيرة حقيقة مؤداها أن هناك اختلافات فى البرامج الأساسية ، يحسها الناخبون ويتصرفون على أساسها . ولكن الفجوة بين آراء الحزبين تبدو غير ذات بال بالنسبة للكثيرين ، داخل وخارج حياة

الأحزاب السياسية في أمريكا / ٢٣١

الحزب ، الأمر الذى يدعو إلى إعادة بناء أساسية للحزبين كى يعكسا آراء اليمين واليسار . ومع أن البحث قد دل على أن زعامة الحزبين تختلف إيديولوجيا اختلافاً واسعاً ، إلا أن المناضلين وشاغلي المناصب فى كليهما ينتمون فى الغالب للطبقة الاجتماعية العليا ، الأمر الذى يتعكس على تماثل عروضها فى المراكز الانتخابية .

وزاد من الافتقار إلى الفروق الواضحة بين الحزبين عدم وجود أحزاب ثالثة قوية . فم منذ الحرب الأهلية لم تحدث إلا أربعة تحديات قومية هامة من جانب أحزاب ثالثة . ففي سنة ١٨٩٢ كسب الشعبيون ٨,٥ ٪ من الأصوات ، وحصل حزب تيودور روزفلت التقدمى (بول موز) على ٢٧,٥ ٪ فى سنة ١٩١٢ ، وحصل تقدميوه روبرت لافوليت على ١٦,٥ ٪ فى سنة ١٩٢٤ ، وبعد ذلك حصل حزب جورج والاس الأمريكى المستقل على ١٣,٥ ٪ من الأصوات فى سنة ١٩٦٨ . (وكان جهد حزب الولايات الجنوبية فى سنة ١٩٤٨ محدوداً بصفة عامة بالجانب الأقصى ، ولذلك لم يمثل تحدياً قومياً) ولم يعيش أى من الأحزاب طويلاً كتنظيمات قومية ، وإن كانت — هى وبعض أشباهها الأقل نجاحاً — كثيراً ما أحرزت بعض القوة فى السياسة المحلية . أما على المستوى القومى فقوتها تقاس بدرجة التأثير الذى أحرزته على أحد الحزبين الكبيرين أو على كليهما . أكثر مما يقاس ذلك بشغل المناصب . والاختيار بين الحزبين ، وتشابه المبادئ ، معناه النجاح . كما أنه يعنى أيضاً موت الحزب الثالث . وتكون البدائل إما الموت بدون تأثير أو نفوذ ، أو الحياة على حافة النسيان . فلم يقم منذ الحرب الأهلية حزب ثالث له من القوة بمفرده ما يمكنه من التنافس طويلاً مع الحزبين الكبيرين أو هزيمة أحدهما .

وأما بالنسبة للحزبين الكبيرين ، فقد كان الافتقار إلى منافسة الحزب الثالث معناه أن التهديد الانتخابى الحقيقى لأى منهما مصدره حزب واحد فقط . وترشيح شخص مستقل يمثل تحدياً جدياً — مثل ترشيح جون أندرسون ، قد يكون مشكلة للمرشحين للرئاسة ، ولكنه لا يؤثر فى الأحزاب ككل على نفس النحو . وانتصار جيمس لونجلى فى سنة ١٩٧٤ كحاكم مستقل لولاية مين لم يؤثر على أى من الحزبين . وعملية الامتنصاص التدريجى لأعضاء وأهداف أحزاب ثالثة أثمرت أيضاً أحزاباً هامة هى تركيب مختلف من مصالح كثيرة مختلفة . والحزبان — مثل أى تكوينين مختلفين يسيطران على قطاع اقتصادى — يمكنهما العمل من غير أن يجددا اختلافاتها بدقة . وكثيراً ما يتعاونان معاً .

وهكذا يجد الناصبون أنفسهم أمام سياسات قد لا يكون الفرق بينها إلا في طريقة تغليفها والإعلان عنها .

النظم الحزبية والتنظيم

وغياب معتقدات حزبية قوية وفشل الحزبين الرئيسيين في فرض التماثل حتى على السياسات الغامضة التي يؤيدانها ، يعرف في تعبير مختصر بأنه افتقار إلى « المسئولية » الحزبية ، التي تبديها الأحزاب الأوروبية وتستحق بها الإعجاب الكبير . فالسياسات الرئيسية للنظم والتنظيمات الحزبية تتجه إلى وأد أى تطور نحو الانضباط الحزبى الصارم . فالحزبان الأمريكيان الكبيران ، على خلاف معظم الأحزاب الأوروبية ، لا مركزية فيها على المستوى القومى ومستوى الولاية معاً . والتنظيمات المركزية للأحزاب - مثل اللجان القومية والمؤتمرات القومية - قليلة السلطة والسيطرة . فالمؤتمرات لا تختار إلا مرشحى الرئاسة ونياابة الرئاسة . أما المناصب القومية الأخرى - مثل مقاعد الكونجرس - فتتأهل بمرشحين تسميهم مجموعة الحزب في الولاية أو المنطقة المحلية . وقد توجد فجوة عريضة بين الرئيس وبين أعضاء حزبه في الكونجرس . وقد وصف بعض الملاحظين ذلك بأنه يخلق أربعة أحزاب ، بحيث يوجد حزب للرئيس وحزب للكونجرس في كل من الحزبين الكبيرين . ورجال الحزب القوميون - فيما عدا الرئيس الموجود في المنصب - لا سلطان لهم على شاغل المناصب من أعضاء الحزب . ومن النادر أن يستطيعوا رفض ترشيحهم . ومع أن في متناولهم بعض المال للاتفاق منه ، إلا أن معظم تمويلات الحملات الانتخابية تجمع على مستويات أخرى للحزب ، أوبواسطة المرشحين أنفسهم . وكل شاغل منصب غير مقيد إذن بالانضباط الحزبى القومى .

والمسئولية الحزبية - كشرط أساسى لأحزاب محافظة وليبرالية عديدة بصورة واضحة - تقتضى إحكام هذه البنية الحزبية المفككة . وفي أوائل السبعينات غير عدد من الأفراد والجماعات ولاهم الحزبى ، الأمر الذى بدا أنه يوحى بمزيد من الوضوح الأيديولوجى . ولكن معظم هذه الحركات لم تصحبها أى مركزية كبيرة أو انضباط حزبى . والمنافسة على التسميات للرئاسة في سنة ١٩٧٦ لم تنشأ من معارك أيديولوجية أساسية بل من صراعات بين الشخصيات في إطار تحالفات فضفاضة .

الأحزاب السياسية في أمريكا / ٢٣٣

وفي سنة ١٩٨٠ كانت الخطوط أوضح في الحزب الجمهوري ، الذي اختار محافظاً قوياً هو رونالد ريغان وحرر خطبة شديدة المحافظة لتعكس آراءه ، مستبعداً التأثير المعتدل . وكانت المباراة الديمقراطية في سنة ١٩٨٠ أساساً بين رئيس يشغل المنصب وهو محافظ معتدل ، تقديراته في استطلاعات الرأي هزيلة ، وبين آخر الأخوة كنيدي الذي قدم برنامجاً ليبرالياً كلاسيكياً ، ولكنه مجرح بسبب سلوكه الماضي . ولعل هزيمة كنيدي في حزبه تعكس طابع الحذر لدى من أدلوا بأصواتهم ، ولكن من المستحيل فصل الأيديولوجية عن الشخصية . والجهد المذهل الذي بذل في اللحظة الأخيرة لفتح المؤتمر ، برغم انتصارات كارتر الأولى ، لم تمثل اختياراً أيديولوجياً ، بل عكس خوف الديمقراطيين الآخرين من مغبة هزيمة كارتر . وبين أنقاض هذه الهزيمة واجه الديمقراطيون التحدي ، والفرصة ، لإعادة بناء حزبهم ، كما فعل الجمهوريون من قبل .

وهذه البنيات الحزبية المفككة تعكس أسلوب المشاركة الشعبية في الأحزاب الأمريكية . فمعظم الناخبين - وإن ربطوا أنفسهم بأحد الحزبين ، لا ينضمون إليه رسمياً . وأمثال هؤلاء المتيمين قد يصوتون لهذا الحزب أو ذاك ، أو يوزعون أصواتهم على الحزبين ، وإن كان الأغلب أن يصوتوا لأحدهما أكثر من الآخر . وهناك مجموعة أخرى محتارة تتكون من ناخبين يمحشون أنفسهم الذهاب إلى مراكز الاقتراع في انتخابات أولية ومستعدون لتسجيل أسمائهم كمؤيدين لحزب معين في تلك الولايات التي يشترط فيها هذا للتصويت الأولى . وكثيراً ما يؤثر هؤلاء الناخبون على آراء الآخرين السياسية . وهناك مجموعة أصغر هم المناضلون الحزبيون ، وهم ما بين خمسة وعشرة بالمائة من السكان البالغين ، وهؤلاء ينضمون رسمياً لحزب ، ويعملون في حملة انتخابية معينة ، أو يرشحون أنفسهم للمنصب . وزعامة الحزب مجموعة صغيرة جداً ، من بين شاعلي المناصب في الحزب وشاغلي المناصب الحكومية ، بالإضافة إلى حفنة من الأصدقاء الشخصيين الأقوياء والمعضدين الماليين . ونسبة الزعماء والأنصار تختلف من ولاية لأخرى ، على حسب الظروف الاجتماعية والاقتصادية والتاريخية لكل ولاية .

وتجميع وربط المتيمين للحزب ، والناخبين الأولين ، والمناضلين وزعماء الحزب في حزب واحد يضيف على الحزب القومي سحنة شعثة ، لا يمكن تحاشيها إلى حد كبير ، ولا اعتراض عليها ، في مجتمع شديد التعدد . يضاف إلى هذا أن كل ولاية لها نظام

حزبي مختلف خاص بها ، قائم على اختلافات محلية ، الأمر الذي يتيح قاعدة لاستمرار الاختلافات في الأسلوب السياسى ، ويؤثر على طابع المشاركة السياسية في كل منطقة أو مجال .

نظم الحزب الواحد : المغلقة والتنافسية

هناك ولايات قليلة في التاريخ الأمريكى حكمها حزب سياسى واحد لم يكن به تنافس داخل . فالمعارضة لا يمكن منعها قانوناً ، ولكن من الممكن منعها بصفة غير رسمية على يد رجال قوى سلطان كبير . ومثال ذلك « هوى لونج » الذى حكم الحزب الديمقراطى في لويزيانا بيد من حديد في أواخر العشرينات وطوال الثلاثينات ، وعن هذا الطريق حكم الولاية . ولم يسمح إلا لرجال قلائل معارضين للونج أن يتولوا أى دور قوى في الحزب أو الحكومة . وحذا الحزب الديمقراطى في ألاباما نفس المنوال في الستينات بزعامة جورج ولاس . وتنظيم إقليم كوك التابع لعملة شيكاغو السابق رتشارد دالى مثال حضرى معاصر . وفى مثل هذا الموقف يمكن ضم أو استبعاد أشخاص أو مجموعات بسبب علاقتهم بالشخصية المسيطرة . ومثل هذا النظام الحزبى نادر في أمريكا ، لأن المعيار الأساسى للسياسة الأمريكية أن التنافس والمعارضة لا يجوز قمعهما — ليس علناً على الأقل — ولأن النمط السوى للسياسة الأمريكية — من جهة أخرى — هو المنافسة . والتماثل يتنافى معها . وحكم الحزب الواحد ، تحت رئاسة شخصية واحدة قوية ، يشبه الموقف في ولايات استعمارية كثيرة بعد حصولها على الاستقلال تحت زعامة رجل ساهر للجماهير .

ومع أن حكم الحزب الواحد تحت زعامة رجل مسيطر أمر نادر نسبياً في هذه البلاد ، إلا أن ولايات أمريكية كثيرة — بحكم التاريخ والتقاليد — حكمها حزب واحد على سبيل الحصر تقريباً . وإن كانت هناك منافسة ، ولكن داخل هذا الحزب الواحد . ومن أمثلة ذلك الديمقراطيون في الولايات الجنوبية ، والجمهوريون في نيو إنجلند وأجزاء من الوسط الغربى . ويسود نفس هذا الموقف في كثير من المناطق الحضرية . حيث كانت « الآلة » هى السمة المهيمنة لفترات طويلة ، ومن أبرزها شيكاغو ومفيس ، وألبانى بولاية نيويورك ، وتامانى هول . وفى هذه المناطق يمكن أن يوجد الحزب الآخر على الورق ، بقصد تلقى الدعاية من البيت الأبيض عندما يكون ساكنه من نفس الحزب . وقد ينافس الحزب أولاً ينافس على المنصب . وفى هذه الحالة يكون الموقف أشبه بنظام

الأحزاب السياسية في أمريكا / ٢٣٥

الحزب الواحد المقفل ، فيما عدا أن المعارضة الحقيقية في هذا النظام — تحت مظلة الحزب الواحد — مسموح لها بالوجود ، وإن كانت محكومة عن كثب .

وقد تكون الانتخابات الأولية هي الوسيلة لهذه المنافسة . وفي بعض المناطق لا يتنافس في الانتخابات الأولية إلا شخص أو اثنان . ولكن الأغلب أن يتبارى عدة مرشحين ، ولا يفوز الرابع إلا بأكثرية صغيرة . وفي الولايات الجنوبية على الخصوص تحولت هذه العملية إلى فن جميل دقيق ، تجري انتخابات إعادة حاسمة ، يتبارى في حدود ثلاثة متنافسين أكثرهم أصواتاً في انتخابات أولية أخرى لتحديد الفائز . وهذه الإعادة تقلل فاعلية دورة الانتخابات الأولى التي لم يظهر فيها تفضيل واضح . والفائز لا يواجه في الانتخابات العامة إلا معارضة ضئيلة (إن وجدت أصلاً) ويكون بالفعل واثقاً من الانتخاب . وحزب الأقلية في مثل هذه النظم لا يتنجح في المتوسط إلا في أقل من ٢٠ ٪ على مر الزمن .

وجود ولايات ومحليات كثيرة ذات حكومة فردية الحزب ساعد على إحداث شذوذ كبير في الأحزاب القومية . فهناك أشخاص جديرون بأن يكونوا أعضاء في حزب ما ، نراهم مضطرين للترشيح للمناصب تحت لافتة أخرى إن أرادوا الفوز . وهنا يدوس الطموح إلى الفوز ، أو الكسب على المبادئ . وإذا كان شخص يأمل في سلطة قومية فقد ينضم لحزب الأقلية بالولاية ، كما صنع جون كونيلى عندما تحول إلى الجمهوريين في تكساس الديمقراطية . وفيما عدا هذا يخضع الاختيار للنظام المحل .

نظم الحزبين : السيطرة والتنافس

معظم الولايات الأمريكية بها حزبان نشطان يتنافسان فيما بينهما — إلا أن كثيراً ما يقترب هذا التنافس من نظم الحزب الواحد ، لأن أحد الحزبين شديد السيطرة ، يفوزه بما بين ٦٠ و ٨٠ ٪ في الاقتراع . لذا يضع كثيرون من علماء السياسة الحزب الواحد والحزبين اللذين يسيطر أحدهما في فئة واحدة . ويذهبون إلى أن معظم نظم الأحزاب في الولايات المتحدة تفتقر أساساً إلى المنافسة . بل إن بعضهم يذهبون إلى أكثر من هذا فيقولون إن هذا مقصود عمداً من جانب ساسة الأحزاب ليحتفظوا بسيطرتهم بالإبقاء على مظهر المعارضة النشطة ، لأنها تبرر مطالبهم بالتأييد لأنفسهم . ولئن كان من الصعب قراءة الدوافع ، فليس من الظلم تماماً قراءة السلوك .

والنمط الثاني من نظام الحزبين هو النمط التنافسي الحقيقي ، حيث يكون الحزبان

متقاربى القوة ، فيكسبان ويخسران في حدود ٤٠ و ٦٠ ٪ . ولا يستطيع أى منها أن يكون واثقاً بالفوز ولا متوقعاً الهزيمة ، ولا يكتفى الانتصار بالانضمام إلى اللعبة الوحيدة في المدينة . وفى هذه الحالة قد تكون الحدود الأيديولوجية أشد وضوحاً ، وقد تتألف مجموعات ذوى المصالح فى اتحادات طبيعية . والولايات الأكبر حجماً ، مثل كاليفورنيا واللينوى ، التى تجمع بين قطاعات حضرية وريفية ، ومصالح صناعية وزراعية ، وأخلاط متنوعة من السكان ، يرجح أن توجد فيها مثل هذه النظم بصورة طبيعية لأنه من الصعب أن تجبر مجتمعات شديدة التعدد على الصب فى قالب واحد . ولذا قد لا تكون هذه النظم أكثرها عدداً ، ولكن معظم الناس يعيشون فى ولايات يوجد بها حزبان سياسيان متنافسان ، وقد زاد الاتجاه إلى هذه السياسة وتقوى فى السبعينات .

نظم الأحزاب الثلاثة أو الأربعة

وهى نادرة . فولاية نيويورك بحزبيها المحافظ والليبرالى اللذين يكملان الديمقراطيين والجمهوريين ، أحد هذه الأمثلة النادرة . والليبراليون والمحافظون قد يؤيدون مرشحي الحزبين الكبيرين ، ولكنهم كثيراً ما يسمون مرشحيهم ، وقد يتخبزتهم . فمثلاً السناتور جيمس بكل فاز بالقائمة المحافظة فى سنة ١٩٧٠ . ومثل هذا الحدث يعنى أن مرشحي الحزبين الكبيرين كانا متشابهين جداً ، بحيث اقتسما شريحة من الأصوات ، فسمح هذا لمرشح الحزب الثالث أن يجمع كل المعارضة ، ويفوز بالأغلبية العددية . ولذا عندما أعيد نظام الحزبين سنة ١٩٧٦ ووشح السناتور بكل نفسه جمهورياً ، خسر الانتخاب .

ومرشحو الحزب الثالث قد يقلبون أيضاً ميزان القوى بين المتنافسين من الحزبين الكبيرين . فمثلاً المتنافس الليبرالى قد يمتص التأييد الليبرالى من المرشح الديمقراطى ، ويتم انتخاب جمهورى فى دورة الانتخاب التى تترتب على تفتت الأصوات . (وقد حدث هذا سنة ١٩٨٠ عندما رشح السناتور جاكوب جانتس نفسه ليبرالياً بعد أن هزم فى الانتخابات الجمهورية الأولى) . وقد تحدث مواقف مماثلة على المستوى القومى أيضاً . ففى سنة ١٩٦٨ كانت الأصوات المتجمعة لحصوم نيكسون أكثر من أصواته . ولأنه لا توجد إعادة انتخاب قومية لفرض اختيار بالأغلبية ، فاز نيكسون بمرته الأولى . وكان من الممكن أن تطفو المشكلة مرة أخرى ، فلوقت ما من سنة ١٩٧٦ خشى أن مرشح الحزب الثالث يوجين مكاشى يمكن أن يسحب من جيمى كارتر الديمقراطى

الأحزاب السياسية في أمريكا / ٢٣٧

أصواتاً تكفى في الولايات الرئيسية لترجيح كفة جيرالد فورد . ولكن تحدى مكارثى فشل ، لكى يحل محله تحدى المرشح المستقل جون أندرسن بعد ذلك بأربع سنوات . (ومع أن أندرسن لم يظفر بأصوات في الهيئة الانتخابية ، إلا أنه تلقى ما هو أكثر من هامش الفارق بين المرشحين الرئيسيين في ١٣ ولاية) . وهذا الحضور المثابر لقوة ثلاثة في الفترة الأخيرة في انتخابات الرئاسة هو الذى يدعو بعض المحللين إلى القول بأن الحزبين الحاليين لم يعودا كافيين ، ولابد من إعادة التنظيم على نحو ما .

نظم الأحزاب المتعددة

وهناك أمثلة كثيرة لذلك في النظام السياسى الأمريكى ، فبعض الولايات ذات الحزب الواحد ، مثل فلوريدا ، اتضح أنها ذات نظم متعددة الأحزاب من الناحية السلوكية ، بسبب وجود « زمر » كثيرة داخل الحزب الديمقراطي المنفرد . وفي أوروبا تفتقر هذه النظم عادة بوجود حكومة ائتلافية ، لأنه ما من حزب واحد من القوة بحيث يحكم وحده ، ليس لزم طويل على الأقل . وفي الشكل الأوروبي يرجع أن تكون الأحزاب المتعددة حاسمة في اختلافاتها الأيديولوجية ، وكثيراً ما تمجز عن البقاء مؤتلفة مدة طويلة . وكلما زاد تقارب حليفين في المعتقدات ، كانت مناقشاتهما أشد حدة . ونتيجة لهذا تتشكل الحكومات وتتحل ليماد تشكيلها .

الحزب الواحد والحزبان والثلاثة والأربعة : الاختيار والنتائج

نظام الحزبين (وتنوعاته) الذى يميز الحياة السياسية الأمريكية ثمرة التاريخ ، والنزوع الطبيعى والصدفة بلاشك ، ولكن هناك أيضاً عناصر للاختيار والجهود المتعمدة لوقف قيام أونمو أحزاب ثلاثة . وفي هذه الجهود يتحد الحزبان الكبيران .

الاختيار

هناك تدابير متنوعة دستورية وتشريعية تمنح الأحزاب الموجودة الأرجحية على الأحزاب الحديثة التكوين . وفي مقدمة هذه التدابير المناطق ذات العضو الواحد ، وهى موجودة في جميع النظم الانتخابية تقريباً ، سواء الخاصة بالاتحاد أو الولاية ، سواء

اشتراطها الدستور أم لا . ونظام المناطق ذات العضو الواحد معناه أن عضوية المجلس التشريعي (أو المحكمة) تختار من مواضع دقيقة التحديد . وكل موضع ينتخب مرشحاً واحداً ، ولا يمكن أن يوجد إلا فائز واحد ، من حزب واحد طبعاً في كل منطقة ، ومهما بلغ عدد أعضاء الحزب فإنه يخسر كل عضوية إذا كان منتشراً في عدة مناطق ، ما لم يركز جهوده لكسب الأغلبية في كل منطقة على حدة . وبديل هذا النظام هو التمثيل النسبي المتعدد الأعضاء ، وقد استخدم في البداية في المدن الأمريكية . وفي هذا النظام الذي تفضله كثيراً الدول الأوروبية الكثيرة الأحزاب ، يحصل كل حزب على نسبة من المقاعد تقارب نسبة الأصوات الكلية التي حصل عليها . والتمثيل النسبي يسمح للأقلية بالحصول على اعتراف بها ، ويأن تشارك في الحكومة فعلاً . وحيث استخدم هذا النظام في الولايات المتحدة ، حصل المحافظون ، والاشتراكيون ، بل والشيوعيون على شيء من الاعتراف بهم . وفي بعض المحليات قد تعكس السلطة التنفيذية الكثيرة الأعضاء خليطاً من الأحزاب إذا جرى انتخاب كل عضو على حدة ، وإن كان هذا في حد ذاته ليس تمثيلاً نسبياً .

والحزب الثالث ، أو المرشح المستقل ، يلاقي عقبات أخرى كثيرة ، حتى لمجرد ذكر اسمه على بطاقة الاقتراع . والمتبع بوجه عام هو مطالبة الحزب الجديد بالحصول على توقيع نسبة مئوية من الأصوات في الانتخاب الأخير كي يكون مؤهلاً لإدراج اسمه في بطاقة الاقتراع . فإذا اتضح أن هذه النسبة المئوية المشترطة من الانخفاض بحيث تسمح بتأهيل حزب ثالث ، فقد تغير الولاية النسبة المئوية الضرورية . فمثلاً ولاية بنسلفانيا ضاعفت النسبة المئوية المطلوبة أربع مرات بعد أن حصل حزب السلام والحرية على نسبة التأهيل في سنة ١٩٦٨ . وقد تفرض اشتراطات إضافية ، مثل اشتراط ولاية « إنديانا » أن يقسم الموقعون يمين ولاء معين (وبذلك فقد الأهلية للترشيح كل من الحزب الأمريكي وحزب السلام والحرية ، مع أن الحزب الأخير نقل يمينه بالنص مباشرة من تشريع الولاية) . ولا يذكر في قائمة منطقة كوليبيا إلا تلك الأحزاب التي انتخبت الرئيس منذ سنة ١٩٥٠ . وبصرف النظر عن ضخامة الأصوات التي انضمت لأي حزب آخر بعد ذلك ، فلا بد له أن يتقدم بطلب إدراج اسمه في كل انتخابات جديدة . وبموجب هذه المعايير المشددة (والسهلة الاستخدام) يكون نصراً باهراً لأي حزب جديد أن يحصل على مكان له على بطاقة الاقتراع ولو في ولاية واحدة . وإدراج اسم جورج ولاس في الخمسين ولاية بأجمعها في سنة ١٩٦٨ ، وأسم يوجين مكارثي في ٣٥

الأحزاب السياسية في أمريكا / ٢٣٩

ولاية في انتخاب سنة ١٩٧٦ ، واسم جون أندرسن في ٤٩ ولاية في سنة ١٩٨٠ تحية تقدير لتصميمهم وتأييدهم . وقد يكون المال عاملاً هاماً أيضاً . فرسوم الإدراج تعمل على تشييط عزيمة الأحزاب المناضلة والمستقلين . ولعمل قانون المعركة الانتخابية الفيدرالية لسنة ١٩٧٤ زاد في تعقيد مهمة تمويل الحملة بالنسبة للأحزاب الشاللة والمرشحين ، لأنه حدد اكتسابات الأفراد ووضع معايير معينة لأهلية أو مشروعية الاعتادات العامة . (انظر مناقشة ذلك في نهاية هذا الفصل) . وأياً كانت الأسباب أو الدوافع ، فالمرشحوون والأحزاب الجدد لم يكن الأمر هيناً عليهم في سنة ١٩٨٠ للفوز بإدراج أسماهم في تذاكر الاقتراع . وما أن قرر جون أندرسن ترك الانتخابات الأولية بالحزب الجمهوري ، ونزول الساحة مستقلاً ، حتى اكتشف أن معظم وقته بعد ذلك يجب أن يخصص للنضال ولاية ولاية ، لكي يدرج اسمه رسمياً كمرشح مستقل . ومتى بدأ التصويت ، كثيراً ما يجد الحزب الجديد أن أى شكوى في أى ولاية عن مسيرة الاقتراع لابد أن توجه إلى « ممثلى » الحزبين الكبيرين — لأنهم المشرفون القانونيون على الانتخابات . وكذلك نظام « الفائز يأخذ كل شيء » المتبع في التصويت ولاية ولاية في « الهيئة الانتخابية » يعمل ضد مصلحة مرشح حزب ثالث للرئاسة ، مثلاً يصنع نظام العضو الواحد للمنطقة في الانتخابات الأخرى . أصوات أقلية كبيرة في كل أنحاء البلاد لن تشر إلا عدداً قليلاً من الهيئة الانتخابية — أولاً أحد على الإطلاق . وهذا ما حدث أساساً لجورج ولاس في سنة ١٩٦٨ ، وسرعان ما انهار حزبه المستقل بعد الانتخابات . وكذلك حين نال جون أندرسن أصواتاً كافية سنة ١٩٨٠ تؤهله لاعتادات فيدرالية للمباراة ، فإن عدم فوزه بولاية واحدة ، كان معناه ألا يحصل على صوت واحد من الهيئة الانتخابية .

النتائج

انجهدت أغلبية الآراء بين علماء السياسة الأمريكيين والساسة الأمريكيين إلى أن الأحزاب البائدة الضعكة في نظام الحزبين السائد كانت مفيدة للامة . ويصف أحد الكتاب الحزبين الكبيرين بأنهما « مظلتان واسعتان مزوختان وديتان » يمكننا جميعاً أن نقف تحتها . والفرض الكامن وراء هذا الرأي أن هذا التدبير ضرورى لسياسة التعدد . والولايات المتحدة بلد ضخم ، وسكانه يمثلون تقريباً كل جنسيات العالم ، وسلالاته ، وأديانه ، واللوانه ، ولغاته ، وثقافته . ومصالح هؤلاء الاجتماعية الاقتصادية تتفاوت بين

البلونيرات وحملة الأسهم . بين جنرال موتورز ومحلات بقالة « بابا وماما » ، بين « الناس الرقيقين » والعقال المهاجرين . ومناطق البلاد الطبيعية الضخمة تتميز بتواريخ ومشكلات منفصلة . فإذا أريد لكل هذه التقسيمات أن تمثلها أحزاب سياسية ، لانتقسم الوطن نفسه انقسامات لا علاج لها ولأصاب الحكومة المركزية الشلل . وبدلاً من هذا يجعل الحزبان مظلتيهما سداً في وجه ذلك الطوفان ، لأنها ينتشران عبر القطاعات ، والمصالح الاجتماعية الاقتصادية ، والمجموعات العنصرية والقومية ، وبذلك يحتلان مركز الدائرة ويدعمانه - صحيح أن جانباً كبيراً من الحلول الوسطى الكثيرة التي تثرع هذه الجاذبية الواسعة كان الدافع لها الرغبة في المنصب . والرغبة المشتركة في نجاح النظام ، ولكن هذا كان ثمن الاتحاد .

والمدافعون عن نظام الحزبين الحالي يذكرون أيضاً أن الدافع إلى تجميع أغلبية كان من أثره (ولعله غير مقصود) توسيع الديمقراطية بتوسيع الحق الدستوري في التصويت ، لأن الساسة سعوا إلى تأييد الشباب ، والنساء ، والأميين ، والفقراء ، وغيرهم من المجموعات المحرومة . وقد أفضى حق التصويت - بدوره - بهذه المجموعات إلى أشكال أخرى من المشاركة والدخول في اهتمامات الساسة والوكالات الحكومية .

وأخيراً ، يرى أنصار النظام أن التطور التاريخي الطويل لنظام الحزبين هو دليل في حد ذاته على شرعيته . وواضح أن الحزبين الأمريكيين صاروا إلى ما هما عليه ، لأن الشعب فضل أن يكونا هكذا . وقد تطورا عبر القرون استجابة لاحتياجات الزمن ، فلولم يكونا موضع رضا ، لكان الشعب قد رفضهما وفضل عليهما نظاماً آخر ، ولكن حدث بالعكس ، المرة بعد الأخرى ، أن رفض الشعب البدائل التي قدمتها أحزاب أكثر منها أيديولوجية . فعلى مدى ١٢٠ عاماً ظل الأمريكيون يعطون تقريباً كل أصواتهم واكتساباتهم للحزبين الكبيرين ، وهذا دليل على أنه لا حاجة حقيقية للتغيير .

ولكن نقاد النظام الحزبي الأمريكي تختلف آراؤهم عن هذا . فهم أولاً لا يرون في الوحدة مهما كان الثمن حاجة ملزمة . والحرب الأهلية قد انتهت على كل حال ، وبقي الاتحاد . وما من أحد يتوقع جدياً صراعاً آخر كالحرب الأهلية يقسم الاتحاد ، فلماذا إذن يظل هذا التوقع غير المحتمل الحدوث يبرر الاستمرار في حكم قلة سياسية علييلة وعمياء في آن واحد ؟ ويقول النقاد أيضاً أن التوسع في الحق الدستوري لم تكن له صلة تذكر بالحزبين الحاليين . بل إن جهود المجموعات المستثناة نفسها ، بمساعدة المؤيدين

المتحمسين الذين آمنوا بمبادئ الديمقراطية ، هي التي ظفرت بحق الانتخاب للسود والنساء والشباب ، ولمنطقة كولومبيا العاصمة .

وأقوى حجة للاستمرار في نظام الحزبين ، وهي حجة التقاليد ، تعرضت للهجوم أيضاً . فلعل الحزبين كانا كافيين لاحتياجات الأزمنة الباكورة لتكوينها — هكذا يزعم النقاد — ولكن ضغوط أواخر القرن العشرين أعظم كثيراً من أن يحتويها إطار القرن التاسع عشر . وعجز الحزبين عن تقديم بدائل تعمل على أساسها يعوق قدرة النظام السياسي عن التصدي بكفاءة لقضايا الحياة الأمريكية الآن . وقد برهنت ترشيحات باري جولد ووتر ، وجورج مكجفرن ، وجيمى كارتر (والمهزومة الضئيلة النسبة لرونالد ريغان في سنة ١٩٧٦) على تزايد سطخ الجماهير على السياسة كالمعتاد ، مع أن هؤلاء المرشحين في حد ذاتهم لم يحدثوا التغييرات الأساسية المطلوبة . يضاف إلى هذا أن الانحدار الهائل في التسجيل الجمهوري إلى الخامس فقط في الهيئة الانتخابية في سنة ١٩٨٠ قد أثار تساؤلات خطيرة حول مستقبل التنافس الحزبي في التدبير الحالي للقوى . ولكن انتصار ريغان في سنة ١٩٨٠ ، والنسبة القوية التي حصل عليها الحزب الجمهوري في انتخابات مجلس النواب ، وفوزه بالأغلبية في مجلس الشيوخ ، قد يدل على أن هذه المخاوف لا أساس لها . ومع هذا كانت انتخابات سنة ١٩٨٠ من بعض الوجوه بداية حركة هدفها إسناد مهمة تحديد القضايا الحاسمة في الحياة الأمريكية ، وإلقاء الأضواء عليها ، إلى الحزبين الكبيرين . وبقيناُ كان ريغان وكارتر ، وكذلك أندرسن ، أكثر وضوحاً في اختلافاتهم ، عما كانت عليه الأمور بين كارتر وفورد .

وهناك حجة أخيرة ضد استمرار « تركيبة » الحزبين الحاليين ، وهي ارتباط هذا النظام القائم بالجانب السفلي القبيح للسياسة الأمريكية : فكثيرون من الساسة يفتقرون إلى المبدأ ، ومستعدون لاستغلال الخوف والتحيز لجمع الأصوات ، مع مواصلة الفشل في معالجة التوامين الفظيعين : العنصرية والفقر ، فضلاً عن عدم المبالاة وفجاجة كثيرين من الناخبين ، والتواطؤ المغيب على احتكارات الحكم والاقتصاد ، لأن كلا الحزبين متفعنان بهذه الأوضاع . فالفكرة المتسلطة بشأن الاحتفاظ بالسيطرة وبناء تحالف للكسب والفوز تكتسح أمامها كل شيء ، بما في ذلك سؤال : « ولماذا الفوز ؟ » .

وحل المشكلات التي يبرزها النقاد إما بإنشاء مدى أوسع من الأحزاب ، أو تحسين الحزبين الحاليين ليصيرا حزبين مستقلين أحدهما ليبرالي والآخر محافظ . وأيا كان البديل المختار من هذين ، فمن المؤكد أنه بمزيد من الاهتمام بالمبادئ ، وبمزيد من الوضوح

في تقديم البرامج ، وبالانضباط الضروري لانجاز البرامج الرئيسية ، تستطيع الأحزاب أن تجعل الهدف الأمريكي للحرية السياسية والانعاش الاقتصادي أقرب إلى الاثمار . ومن هذا المنظور تدل حركات الأحزاب منذ سنة ١٩٦٤ (سنة ترشيح جولد ووتر) على فشل الحزب ، وعلى رغبة الجمهور في نظام أكثر تمثيلاً وقدرة على التوجيه .

السياسات الجديدة

سيطرت « السياسات الجديدة » في أواخر الستينات وأوائل السبعينات على التعليقات السياسية الأمريكية ، إن لم يكن على السياسة الأمريكية ذاتها . فالاستياء الشعبي من السياسة ولّد التأييد للمرشحين المنشقين ، الذين لم يكن هناك شيء مشترك فيما بينهم في الواقع سوى معارضة الحزبين الكبارين ، وفرعها المملوك لهما معاً ، وهو الحكومة الفيدرالية . فمثلاً جورج ولاس ، ويوجين مكارثي ، وجون أندرسن ، اجتذبوا اهتماماً كبيراً واسعاً بما أدى إلى فوز ولاس ببعض أصوات هيئة ناخبى الرئيس . والحركات المناصرة هؤلاء الرجال كانت تأييداً فردياً خفياً للشخصيات أكثر من الدوافع التنظيمية القوية ، الأمر الذى جعل الكلام الجسور عن انتصار حزب ثالث في مباريات الرئاسة غير واقعى بالمرة .

مثل هؤلاء المرشحين يستغلون السخط المنتشر في السياسات الحالية وعلى من بيدهم السيطرة ، ذلك السخط الذى نقشى بين الناخبين ، بالإضافة إلى ما استشره الناس بعد ذلك من كراهية قوية لعملية التزكية داخل الحزبين الديمقراطى والجمهورى . ولكن أمثال هؤلاء المرشحين لم يتمكنوا من تحويل هذا السخط إلى قنوات توصلهم إلى أهدافهم النهائية ، ومنى معظمهم بفشل مذبذب ، وقد أكد هذا الفشل استهانة كثير من الناخبين بالسياسة عموماً . بعد أن وصحتها ووترجيت وغيرها من فضائح السنوات القليلة الماضية .

ولعل معارك انتخابات سنة ١٩٧٦ قد ولدت بعض التناؤل في ضوء الاصلاحات التى تمت في أعقاب ووترجيت . ولكن مع أن آثار هذه الاصلاحات لم تتضح بعد تمام الرضوح ، إلا أنه قد يجوز لنا أن نقول إنه لا تزايد في المسئولية الحزبية ، فقد كان المفروض — مثلاً — أن التوسع في النظام الأولى يشجع مزيداً من المشاركة الشعبية في الحكومة ، ويجعل الأحزاب أشد استجابة للشعب . وقد فسر بعضهم ترشيح الديمقراطيين لجمي كارتر ووشك ترشيح الجمهوريين في سنة ١٩٧٦ لرونالد ريغان بأنه

الأحزاب السياسية في أمريكا / ٢٤٣

مؤشر لفقدان مجموعات الصفوة سيطرتهم على الحزبين ، وأن كتلة الناخبين هي التي أمست تفوز بالنفوذ في السياسة ، ولكن هذا الرأي كان مسرف السذاجة . فالترشيح الأول لكارتير - على الأقل - كان يدل على أن تأييد أقطاب الحزب لم يزل هاماً جداً في المعارك الانتخابية . وقد يقال أيضاً أن النظام الأولي فتح إلى حد ما الباب لمجموعات الاهتمام الواحد . ولذا كان اتجاه التغيير في هذا الإصلاح الوحيد غير منصب على الانضباط الحزبي والمسئولية الحزبية .

وقد أثارت معركة ١٩٨٠ مسائل أشد من هذا إقلاقاً ، حول مستقبل الحزبين ، وأبرزت شدة الحاجة إلى إعادة تقييم التغيرات التي حدثت منذ الصيف العنيف بشيكاغو سنة ١٩٦٨ . وكان المأمول أن اختفاء قاعدة الوحدة وأقطاب الحزب (واستبدالها بالانتخابات الأولية والمؤتمرات المكونة من مندوبين اختيروا بعناية كي يمثلوا الجمهور العادي) يمكن أن تجعل من الحزبين مؤسستين تامتى الديمقراطية . وبدلاً من هذا أثمر جيل من التغيرات متعابه ، التي تحتاج إلى مزيد من الإصلاحات أو نقض الإصلاحات الحالية . ويمكن أن تكمن المشكلة في صعوبة جعل الإصلاح متوافقاً مع الوظائف التي قام بها الحزبان في العملية السياسية ، ولاسيما فيما يتعلق بمؤثر التزكية أو الترشيح .

وظائف الحزب في السياسة الأمريكية

لم تغير الإصلاحات التي أعقبت ووترجيت الوظائف التي أداها الحزبان في السياسة على امتداد حياة هذه البلاد . فالحزبان يعملان أولاً بمثابة سمسارين في النضال من أجل السلطة ، متيحين لمجموعات المصالح الخاصة أن تعمل معاً لتحقيق تلك الأغراض المشتركة التي تستخدم أيضاً احتياجات الحزب . وفي مقابل هذا التأييد تصل مجموعات المصالح إلى أعضاء الحزب الذين يفوزون بالمناصب . وفي عملية النزال الانتخابي وفي تقديم الأفكار عندما يتولون المناصب ، يقوم المناضلون في الحزب بوظيفة أخرى للحزبين ، وهي مواصلة الثقافة السياسية وتقديم « خرائط » عامة إلى الجمهور تبين ما يحدث في السياسة ولماذا يحدث . والولاء الحزبي يساعد على هذه المهمة . فالولاء لأحد الحزبين ، لم يزل قوياً في بعض العائلات وفي قطاعات كثيرة من البلاد - وإن كان قد تناقص - بحيث يمثل هذا الولاء استمرارية الأجيال المتعاقبة . وقد يغير فرد ولاء

طفولته بسبب خبراته وهو راشد ، إلا أن خبراته الأولى وسط الأسرة والأصدقاء - وتسمى إجمالاً « التوعية » - تساعد على تحديد كيفية وأسباب ردود فعله للأحداث ، فما من أحد يستطيع أن يفلت من تأثير طفولته تماماً . وأخيراً نجد التجنيد للعضوية هو أهم وظائف الحزب المباشرة ، وكذلك الاختيار ، وانتخاب الزعامات السياسية المتعاقبة للبلاد .

العضوية والاختيار

يشترك الجمهور في السياسة أولاً عن طريق الانتخابات التي تشمل أكثر من ستائة ألف وظيفة . وفيها يتعلق ببعض المناصب الدنيا - غير المثيرة للاهتمام ، وقليلة الأجر ، وقليلة السلطان - يدقق الحزب في البحث عن مرشحين واقتناعهم بدخول المعركة . فالاحتفاظ بأكبر عدد ممكن من المناصب في الأبدى الصحيحة يساعد على السيطرة على الحزب وعلى النظام السياسي معاً . أما المناصب المرغوب فيها فلا تحتاج إلى أن يكون الحزب « مندوب تجنيد » ، بل الراغبون هم الذين يهرولون عادة إلى الحزب لكي يعاونهم في الحملة . ونتيجة هذا يقوم الحزب باختيار هؤلاء المرشحين أيضاً . ومن النادر والعسير أن يفوز مستقل في الانتخابات بدون مساندة من تنظيم الحزب واعتاداته المالية . وحتى المستقل الثرى يجد أن خصومه الذين يستندون إلى ولاء الحزب وكثرة أعضائه هم الغلبة عليه في معظم الأحوال . (وهذا نلسون روكفلر دخل الانتخاب كجمهوري إلى جانب اسمه كمي يفوز) . فالأحزاب إذن هي التي تحدد الزعامة . والجمهور يختار حاكميه من بدائل يقدمها الحزبان .

واختيار المرشحين يمكن أن يتم إما بانتخاب أولى أو بمؤتمر . والمرشحين للرئاسة ولنيابة الرئاسة يتم اختيارهما طبعاً بواسطة المؤتمر القومي للحزب . وكثير من المندوبين إلى هذين المؤتمرين الحزبيين القوميين يتم اختيارهم بانتخابات أولية . والباقيون يختارهم لجان الحزب في الولاية أو المنطقة المحلية . وذلك عادة في اجتماعات تتم على مستويات شتى . والانتخاب الأولى - كما أشرنا آنفاً - قد لقي حظوة متزايدة لأنه أكثر تمثيلاً للشعب . ولكن كلاً من الانتخابات الأولية والمؤتمرات إنما هو في جوهره انتقاء تقوم به القلة نيابة عن الكثرة . والناخبون الأوليون عادة من أرقى وأنشط الشرائح في مجموع الناخبين . والمؤتمر الحزبي يتيح لمجموعة أصغر أن تختار المرشحين . والمندوبيون الفرديون الذين يختارون للمؤتمر قد يكونون مرتبطين بالتصويت لشخص معين ، أو غير مرتبطين ،

الأحزاب السياسية في أمريكا / ٢٤٥

ولكنهم هدف لتكتيكات شتى لاقتناعهم عندما تكون المباراة حامية ، كالمباراة في سنة ١٩٧٦ بين ريجان وفورد . ولعل مؤتمر الحزب الديمقراطي سنة ١٩٨٠ شهد أحمى « لوبى » بين جميع المؤتمرات ، لأن التمرد ضد الرئيس القائم كان حامى الوطيس للنهاية .

وهناك فئات معينة من المتنافسين لها ميزة أكبر من غيرها في معركة الاختيار . فشاغل المنصب الذى يريد ترشيح نفسه مرة أخرى يعاد ترشيحه غالباً ، مرتكزاً على هيئته وألفه الجمهور لاسمه . وفى معظم الأوقات لا يعارضه أحد ، وإذا عورض فتحت يده موارد منصفه . ففى مساشوستس مثلاً ، فاز بإعادة الترشيح ٩١ نائباً من بين ٩٣ شاغلين للمنصب فيما بين سنة ١٩٦٠ و ١٩٧٤ ، والسبب الأساسى أنهم لم يلقوا معارضة لإعادة ترشيحهم . (أى أن ثلاثة فقط من الـ ٩١ نائباً المعاد ترشيحهم فى مساشوستس منوا بالهزيمة) . ولابد أن تحمل شاغل المنصب كارثة تطيح بحظونه كى يفقد ثقة حزبه أو دائرته الانتخابية . (وانتخابات سنة ١٩٨٠ التى شهدت رفض رئيس شاغل للمنصب ورفض عدد من مشرعيه أيضاً فهذا أمر غير عادى ، وستدلنا الانتخابات اللاحقة هل هذا التباعد عن شاغل المنصب كان انحرافاً طارئاً أم هو تغيير عميق) . وقد عملت استقالة نيكسون على التعجيل بكثير من السقوط لمن ساندوه فى اللجنة القضائية . وثاقبو النظر من شاغل المناصب الذين يتوقعون سلقاً وشك السقوط يحفظون كرامتهم بالانسحاب من المنصب ، مثل النائب وين هايس الذى استقال بعد الكشف عن فضائحه الجنسية فى الصفحات الأولى من الصحف . ويفتح الباب عادة للتحدى فى عملية الاختيار عندما يتم الانسحاب . وعلى الحزبين والناخبين عندئذ أن يحسبوا وزن مؤهلات المتنافسين الجدد ، وسجلهم فى المناصب ، ومواقفهم المعلنة ، وقدرتهم على التنظيم ، وسلوكهم الشخصى ، وكذلك قدرتهم على شن حملة ضارية إذا كان من المحتمل اشتداد المعارضة فى الانتخاب العام .

الانتخاب : المعارك والتصويت

السمة الكبرى للمعارك السياسية الأمريكية فى ربع القرن الأخير هى نفقاتها . ففى أول انتخاب للكونغرس أنفقت الأحزاب ١٠٠ ٠٠٠ دولار . وفى سنة ١٩٥٢ - وهى آخر معركة انتخابية هامة أديرت تقريباً بدون تليفزيون - أنفق الحزبان ١٤٠ مليون دولار ، منها ١١,٥ مليون دولار على سباق الرئاسة . وفى سنة ١٩٧٢ بلغت النفقات ٤٠٠

مليون دولار . نيكسون ومكجفرن وحدهما أنفقا ٩٤ مليون دولار ، وكانت نفقات نيكسون تزيد على نفقات مكجفرن بحوالى ١٦ مليوناً .

والتحول إلى التمويل العام فى سنة ١٩٧٤ غير الإنفاق الحزبى لسباق الرئاسة يداخل حدود على التمويل . فالحكومة الفيدرالية خصصت ٧٠ مليوناً للسباق ، وبلغ مجموع ما أنفقه الـ ٢٣ مرشحاً للرئاسة حوالى ١٤ مليوناً ، إن انتخابات الكونجرس صارت الآن مصدراً كبيراً للاتفاق ، فوصلت إلى ١٠٠ مليون فى سنة ١٩٧٦ ، وزادت إلى ١٥٠ مليوناً فى سنة ١٩٧٨ (وكانت جميع نفقات العام التالى لكل الانتخابات البرلمانية فى بريطانيا العظمى ثلاثة ملايين دولار فقط) . وتجاوز عدد من المرشحين الفرديين المليون دولار من النفقات من ماله الخاص . وقد جعلت المحكمة العليا ذلك ممكناً إلى حد ما بإصدارها حكماً بعدم دستورية وضع حد لاكتساب المرشح لنفسه من ماله . وقد انتفع الأثرياء انتفاعاً واضحاً من هذه القاعدة ، ولاسيما عندما نعرف أن أكثر المرشحين ثوباً نادراً ما يفشل . ومن المفارقة الداعية للسخرية أن بعض المرشحين الذين واجهوا معارضة ضعيفة — أولم يواجهوا أى معارضة — جمعوا أموالاً ضخمة لم ينفقوها كلها ، بل احتفظوا بها لاستخدامهم الشخصى ، وليس هناك قانون فيدرالى يجرم هذا . ويتصدر السناتور جيسى هلمز من كارولينا الشمالية قائمة الإنفاق الفردى ، فقد أنفق ٧,٥ مليون دولار .

وأسباب هذا التصاعد المأسوى فى النفقات يمكن إرجاعها إلى تغييرات جذرية حدثت أيام لنكولن . ومن بين هذه الأسباب التضخم وارتفاع نفقات الأعمال . كما أن السكان تضاعفوا سبع مرات . ونسبة أكبر صار لهم حق الانتخاب . وتغيرت أيضاً تقنيات المعركة للوصول إلى هذا الجمهور العريض من الناخبين . ومصرفات النشرات البريدية تتكلف ملايين الدولارات . وإنتاج الإذاعات السياسية وشراء أوقات تليفزيونية تتكلف أكثر من هذا كثيراً ، ويكاد يبلغ ربع نفقات سنة ١٩٦٨ . وعامل آخر هو أساليب استطلاع الرأى العام الحديثة المحنكة ، وكذلك استخدام المديرين السياسيين المحنكين الباهظى الأجور . فالمدير المحترف المستعد للعمل بأجر يصرف النظر عن الأيديولوجية (ولكن ليس بصرف النظر عن احتمالات نجاح العمل) صار سمة ثابتة للسياسة الأمريكية فى زمن قصير جداً .

وتولد من زيادة النفقات الانتخابية فى أواخر الستينات وفى السبعينات اهتمام بالاصلاحات التى قد توسع أيضاً نطاق المشاركة والتأثير الذى يمارسه المكتب الصغير .

وقد أتاح رد الفعل لفساد وسوء استخدام السلطة على يد لجنة نيكسون لجمع التمويل وفرة من الأصوات للمصلحين تبعها صدور « قانون معركة الانتخابات الفيدرالي سنة ١٩٧٤ » (كذلك أصدرت ١٥ ولاية قوانين للتمويل العام) وكان الغرض هو وضع حدود للإنفاق ، وتشديد القيود على المكتسبات ، والالتزام بإعلان مفصل عن المكتسبات والنفقات . يضاف إلى هذا أن التشريع أنشأ اعتياداً يُستقطع من ضريبة الدخل (أى بمعدل دولار من ضرائب كل مكتب إذا ذكر ذلك في إقرار الضريبة) للمساعدة في تمويل معارك المتنافسين الأساسيين على الرئاسة . وقد صيغت الاشتراطات بحيث تسمح بالتمويل الفيدرالي أيضاً لبعض صغار المرشحين . وتدخل الانتخابات الأولية والمؤتمرات في هذه الاشتراطات .

وقد عدلت المحكمة العليا بعض شروط قانون سنة ١٩٧٦ - بإلغاء القيود على إنفاق الكونجرس وعلى ما يتفقه المرشح من ماله - ولكنها أبقت التحريات التي تتناول إنفاق مرشحي الرئاسة الذين قبلوا تمويلات عامة ، كما أبقت على حدود المكتسبات : ١٠٠٠ دولار من الفرد وخمسة آلاف دولار من لجنة العمل السياسي لكل من الانتخابات الأولية العامة . وفي سنة ١٩٨٠ رفعت دعوى أخرى أمام المحكمة العليا من اللجنة القومية للحزب الجمهوري ومن جمعية « ريبون » ، تطالب بإلغاء القيود على الاعانات العامة للمرشحين للرئاسة .

وهكذا خلفت انتخابات سنة ١٩٨٠ عدداً من القضايا التي لم تحل . والمال مشكلة أبدية في النفقات الباهظة ، والقيود على المكتسبات ، وتوسيع التمويل العام . وقد اثارَت معارك كثيرة في سنة ١٩٨٠ أرقاماً قياسية للإنفاق ، بما في ذلك انتخاب لمجلس النواب تكلف حوالي ٢ مليون دولار . والزعامة علامة استفهام كبيرة ، وكذلك مجموعات المصلحة الخاصة ، والاستطلاعات السياسية ، والمستشارون المحترفون الذين حلوا محل زعماء الحزب . وصارت الإجراءات محل تساؤل ، وصار تماسك كل منطقة في الانتخابات الأولية الكثيرة أمراً ممكناً . وهكذا برز النظام الحزبي من السبعينات وهو بالغ التفكك ، وكذلك العملية السياسية الأمريكية ، وليس هذا وليد الصدفة .

وبالنسبة للمصوت ، لم يمح انحذار الحزب كل عون في تحديد كيفية التصويت . فالتصويت عملية معقدة ، وثمرة شبكة من الانتهاءات المتداخلة ، والمتناقضة أحياناً . فالأسرة ، والطبقة والثقافة العنصرية بهويتها تؤدي دوراً هاماً ، وكذلك الصلات الشخصية في الإطارات الاجتماعية المتباينة ، بما في ذلك محل العمل ، والسن والجنس

يؤثران في القرار ، وكذلك القضايا الخاصة لأفراد معينين . بل إن بيئة مسكن المرء — كالمدينة أو الضاحية أو المنطقة الريفية — لها تأثيرها . والصدمات المفاجئة — كالحرب ، والكساد ، والتضخم الخاطف — يمكن أن تغير أنماط التصويت لدى جيل بأسره . ولكن الحزب السياسي — مع هذا — ظل أمدأ طويلاً هو المؤسسة الرئيسية التي تربط بين هذه العوامل ، وتنمي إدراكاً عاماً للسياسة (سواء أكان إدراكاً متهاشكاً يكفي لتكوين أيديولوجية أم لا) وتثير الاهتمام والفاعلية في النظام السياسي . فانحدار أو تحلل أو موت الحزب السياسي في النظام الأمريكي يمكن أن يكون تغييراً جذرياً حقيقياً . وإذا وصلنا إلى النقطة التي يجب أن نقول عندها : « لقد انتهى الحفل » ، فقد نقول ذلك أيضاً عن العملية السياسية الأمريكية كما عرفناها .

مطلعت مقترحة

- Herbert E. Alexander. *Financing Politics: Money, Elections and Political Reform*. 2nd ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1980. "A study by the major authority in this field.
- James David Barber. *The Pulse of Politics: Electing Presidents in the Media Age*. New York: Norton, 1980.
- Sidney Blumenthal. *The Permanent Campaign: Inside the World of Elite Political Operatives*. Boston: Beacon, 1980.
- David Butler and Austin Ranney, eds. *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978.
- Alan Baron. "The Slippery Art of Polls." *Politics Today*, January-February 1980, pp. 21-25.
- William Chambers. *Political Parties in a New Nation*. New York: Oxford University Press, 1963. "The origins of the American system.
- James W. Davis. *Presidential Primaries: Road to the White House*. Westport, Conn.: Greenwood, 1980.
- Edwin Diamond. *The Tin Kazoo: Television, Politics and the News*. Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1975.
- Henry Fairlie. *The Parties: Republicans and Democrats in This Century*. New York: St. Martin's Press, 1978.
- William Flannigan and Nancy Zingale. *The Political Behavior of the American Electorate*. 3rd ed. Boston: Allyn & Bacon, 1975.
- Gerald H. Gaither. *Blacks and the Populist Revolt: Ballots and Bigotry in the New South*. University, Ala.: University of Alabama Press, 1976.

- Curtis Gans. "The Politics of Selfishness: The Cause: The Empty Voting Booths" *Washington Monthly*, October 1978, pp. 27-36.
- Arthur T. Hadley. *The Empty Polling Booth*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1978.
- _____. *The Invisible Primary*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976.
- Richard Harris. "A Fundamental Hoax." *The New Yorker*, August 7, 1971.
- Bernard Hennessy. *Public Opinion*. 3rd ed. N. Scituate, Mass.: Duxbury, 1975.
- Gary C. Jacobsen. *Money in Congressional Elections*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1980.
- Walter Karp. *Indispensable Enemies: The Politics of Misrule in America*. Baltimore: Penguin, 1974.* A critical view of the two parties.
- William R. Keech and Donald R. Matthews. *The Party's Choice*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1976.* Selection of candidates.
- V. O. Key, Jr. *The Responsible Electorate*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1966.
- Everett Carl Ladd, Jr., and Charles D. Hadley. *Transformations of the American Party System*. New York: Norton, 1975.*
- Mark R. Levy and Michael S. Kramer. *The Ethnic Factor: How American Minorities Decide Elections*. New York: Simon & Schuster, 1980.*
- Michael J. Malbin, ed. *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1980.*
- Lewis Perdue. "The Million-Dollar Advantage of Incumbency." *Washington Monthly*, March 1977, pp. 50-54.
- Paul M. Perkins. "What's Good about the Electoral College." *Washington Monthly*, April 1977, pp. 40-44.
- Nelson W. Polsby and Aaron Wildavsky. *Presidential Elections*. New York: Scribners, 1980.
- Gerald Pomper. *Elections in America: Control and Influence in Democratic Politics*. New York: Dodd, Mead, 1968.* A critical view.
- _____. *Voter's Choice: Varieties of American Electoral Behavior*. New York: Dodd, Mead, 1975.
- Milton Rakove. *Don't Make No Waves, Don't Back No Losers*. Bloomington: Indiana University Press, 1975.* The Daley machine in Chicago.
- Austin Ranney. *The Doctrine of Responsible Party Government*. Urbana, Ill.: Illini Books, 1962.*
- Kirkpatrick Sale. *Power Shift: The Rise of the Southern Rim and Its Challenge to the Eastern Establishment*. New York: Vintage, 1975.*
- Walter Shapiro. "The Two Party Pork Barrel." *Washington Monthly*, November 1975.
- Frank Sorauf. *Party Politics in America*. Boston: Little, Brown, 1968.*
- Raymond E. Wolfinger and Steven J. Rosenstone. *Who Votes?* New Haven, Conn.: Yale University Press, 1980.*

* Available in paperback.

الديمقراطية في أمريكا

أخاسرة هي ؟

طاقة الانسان لقبول العدالة تجعل الديمقراطية ممكنة . ولكن ميل الانسان للظلم يجعل الديمقراطية ضرورية .
 رابنولد نيور
 الحكومة التي تحكمها الأغلبية ، في جميع الأحوال ، لا يمكن أن تقوم على العدالة ،
 ولوفى حدود فهم البشر لها .
 هنري داليد ثورو
 الديمقراطية مثل الطوق . . لا تفرق أبداً . . ولكن قديمك تكونان دائماً في الماء .
 فرنكلين أفسز

الديمقراطية من أكثر المفاهيم روغاناً في تاريخ السياسة الأمريكية . ففي الوثائق الرسمية التي واكبت مولد هذه الأمة ، لا تظهر كلمة الديمقراطية ، بل استخدم المؤسسون لفظ « جمهورية » ، بمعنى الشيء العام أو الجماهيري ، أولعله المجتمع الذي يحكم في إطار ويهدف الصالح العام ، ولكنه لا يعني بوضوح « حكومة الشعب » . وبعد بضع سنوات حدث تفجر للشعور الديمقراطي في عهد أندرو جاكسون ، ومنذ ذلك الحين صارت الديمقراطية شائعة الاستعمال ، بصورة بيانية ، برغم كثرة التشكك في شأنها .

وتعنى الديمقراطية حرفياً حكم الشعب ، وفي أصلها الإغريقي كانت تحمل صيغة الحكم بواسطة الدماء . ومن الواضح أن هذا المعنى الازدراثي الأصل ، والظروف التي شكلته أصبح قليل الانطباق الآن . ولكي نفحص مجتمعا ونقارنه بالمجتمعات الأخرى ، يجب أن نبحث عن المعاني المعاصرة للفظ « الديمقراطية » .

من هم الشعب ؟

تعريف الديمقراطية بأنها الحكم بواسطة الشعب لا يفيدنا كثيراً ما لم يكون مفهوماً بوضوح من هم « الشعب » ، أى من هم الأمريكيون المؤهلون للاشتراك في السياسة .

ففى كل مجتمع يوجد أشخاص مستثنون من حياته السياسية (نظم الحكم) . وأبعاد هذا الاستثناء — والأساس الذى بمقتضاه يتم استثناء هؤلاء الناس — لابد أن يؤثر فى أبعاد الديمقراطية . والنمط الأكبر للديمقراطية ، وهى الدولة / المدينة الاغريقية ، كانت تستثنى سكاناً كثيرين — العبيد والنساء والأحرار من غير المواطنين . وحتى فى ذروة الحكم الديمقراطية لم يكن مسموحاً لأكثر من أقلية من المقيمين بالدولة أن يشاركوا فى السياسة ، وبذلك فرضت حدود ضيقة على نطاق الحكومة الشعبية . والدول الأخرى التى زعمت أنها ديمقراطية كذبتها الاحصاءات أيضاً . فمثلاً فى جمهورية جنوب أفريقيا ، وهى ذات دستور ديمقراطى مزعوم ، يحرم من المشاركة فى الحكم بصورة دائمة قرابة ٩٠٪ من السكان البالغين (من ذوى الأرومة السوداء غالباً) . ووسائل فرض هذا الحرمان دفعت بجنوب أفريقيا إلى حافة الحكم المطلق ومشارف الفوضى . فمن معايير الديمقراطية الهامة إذن نسبة المجتمع المؤهل للمشاركة السياسية .

المشاركة فى أمريكا : قواعدها الرسمية

تشير المشاركة السياسية إلى نطاق من النشاطات ، ولكن أهمها جميعاً نشاط التصويت . وفى الولايات المتحدة قيود شتى قانونية ودستورية على الحق الدستورى — حق التصويت . وقد شهد القرنان اللذان مرا على استقلالنا تغيرات كثيرة فى القواعد ، بعضها على شكل تعديلات دستورية (انظر الجدول ٧ به ملخص هذه التغيرات) . والمسئولة الأولى عن تقرير حق التصويت للولايات تأكدت بمقتضى المادة الأولى من الدستور ، وكانت الصلاحية للتصويت الفيدرالى تتوقف — إلى حد كبير — على الأهلية للانتخابات فى الولايات المنفردة . وكانت مؤهلات الملكية أول القيود على الحق الدستورى ، ولكن هذه المؤهلات بدأت تسقط فى أوائل القرن التاسع عشر . وبقيّة من هذا القيد ظلت حتى القرن العشرين ، فى صورة اشتراط دفع رسم ، أو ضريبة اقتراع لتسجيل اسم الناخب . وكان هذا الشرط مفروضاً على وجه العموم فى الجنوب ، فأدى إلى حرمان الفقراء ، ولاسيما السود من الحق الدستورى . واحتاج إلغاء هذه الضريبة إلى تصرف قومى ، على شكل التعديل الرابع والعشرين للدستور فى سنة ١٩٦٤ ، الذى ألغاه من حيث هى عائق للتصويت فى الانتخابات الفيدرالية . وبعد عامين وسعت المحكمة العليا هذا الإلغاء ليشمل انتخابات الولاية . ولم يزل شرط التملك العقارى للمشاركة فى التصويت معمولاً به فى انتخابات قليلة من نوع خاص فى بعض الولايات ،

الجدول ٧ : التغييرات في الحق الدستوري ١٧٨٩ - ١٩٨٠

مؤهلات أو استبعادات	الوضع الحالي
الملكية	ألغيت بقرار الولاية ، وبالتعديل الرابع والعشرين ، فيما عدا بعض انتخابات معينة من نوع خاص .
السلالة	ألغيت بقرار الولاية وبالتعديل الخامس عشر .
الجنس	ألغى بقرار الولاية وبالتعديل التاسع عشر .
السن	خفض بقرار الولاية وبالتعديل السادس والعشرين إلى ١٨ سنة .
الاقامة بواشنطن	ألغيت بالتعديل الثالث والعشرين ، لمنصب الرئيس فقط .
محو الأمية	ألغى للمناصب القومية بقانون حقوق التصويت سنة ١٩٧٠ ، وأوقف في بعض الولايات بقانون حقوق التصويت سنة ١٩٦٥ .
المواطنة	لا تغيير .
طول الإقامة	حدد بقانون سنة ١٩٧٠ لحقوق التصويت للمناصب القومية بمدة ٣٠ يوماً وخفض بأحكام من محاكم الولاية والمحاكم الفيدرالية بالنسبة لانتخابات الولاية وتحدد بمدة ٥٠ يوماً .
الوجود بمكان الاقتراع	ليس ضرورياً في بعض الانتخابات إذا تم الاخطار مقدماً للإدلاء بالصوت غيابياً .
يوم الانتخاب	أوقف في بعض الولايات بقانون سنة ١٩٦٥ لحقوق التصويت .
شروط حسن السلوك	وفي بعضها الآخر ليست هذه الشروط دستورية .
والقدرة العقلية	معمول به في معظم الولايات . والتسجيل الفيدرالي في قوائم الاقتراع تقدم به اقتراح في سنة ١٩٧٧ بوصفه « قانون التسجيل للتصويت العام » ولكن لم يوافق عليه .
التسجيل	

وهو ما يتصل عادة ببيئات المياه وغيرها من الوكالات العامة ذات النوعية الخاصة ، أو لجان فرض الضرائب المقاربة للاتفاق على المدارس . وقد حكمت المحكمة العليا مرات عديدة ، آخرها في دورة ١٩٧١ / ١٩٧٢ بأن مثل هذه الشروط الانتخابية لا تخالف الدستور ، حتى ولو كانت تتضمن أيضاً تقدير وزن الصوت على أساس حجم العقار المملوك . وهذا الرأي القانوني بشأن الحق الدستوري يجوز أن يسمى « لا تمثيل بدون أداء ضريبي » .

وقد بدأ توسيع الحق الدستوري ليشمل السكان السود المستثنين ، في الولايات الشمالية ثم طبق فعلاً بصورة قومية بعد الحرب الأهلية عند إقرار التعديل الخامس عشر (الذى انطبق وقتئذ على الرجال السود وحدهم) . وبعد إعادة بناء الاتحاد تبنت ولايات جنوبية كثيرة وسائل لتقييد الحق الدستوري ، مثل ضريبة الاقتراع أو امتحانات محو الأمية ، لحرمان السود من الانتخاب . وسقطت هذه الأساليب في معارك الحقوق المدنية في الستينات ، فقد حرم قانون حق التصويت امتحانات محو الأمية في تلك الولايات والأقاليم التى كان المقيدون بها في سجل الناخبين أقل من نصف عدد البالغين من السكان . وحتى حيث يسمح الآن بهذه الامتحانات لا تطبق بالنسبة للانتخابات الفيدرالية بموجب لوائح قانون حق الانتخاب لسنة ١٩٧٠ . ولا تطبق معظم المناطق الآن أى اختبار لمحو الأمية ، ولا يمكنهم هناك عقد هذه الامتحانات لاستبعاد مجموعات معينة . وبدأ الاستثناء العنصرى الواضح الآخر - الخاص بالهنود الحمر - يختفى في أواخر القرن ١٩ ، ومنح الهنود الحمر حق التصويت بتشريع سنة ١٩٢٤ وهو جزء من عملية تأخرت كثيراً لمنحهم المواطنة الكاملة . وتمت هذه العملية سنة ١٩٤٨ بصورة أساسية ، وإن كان الهنود الحمر الذين يعيشون في المحتجزات الفيدرالية كثيراً ما منعوا من الاشتراك في العمليات السياسية بالولاية .

وظل نصف السكان خارج النشاط السياسى تماماً مدى القرن الأول من الاستقلال الأمريكى . وفى سنة ١٨٩٠ حطمت « ويومنج » الحاجز بمنح النساء حق التصويت ، وتبعتها في ذلك بضع ولايات أخرى . وأعقب ذلك كفاح طويل بلغ الذروة بصدور التعديل التاسع عشر سنة ١٩٢٠ ، الذى أقام حق الانتخاب العام للنساء على المستوى القومى . وحدث توسع جوهرى في الحق الدستوري في هذا القرن . فمنح التعديل الثالث والعشرون في سنة ١٩٦١ المقيمين في العاصمة الفيدرالية حق اختيار ناخبين في انتخابات الرئاسة (ولم يزل سكان منطقة كولمبيا بدون تمثيل انتخابى في الكونجرس الذى ظل يدير أمور المدينة نفسها منذ سنة ١٩٧١) . وحاول قانون ١٩٧٠ لحقوق التصويت - إلى جانب إلغاء امتحانات محو الأمية - أن يؤكد السيطرة الفيدرالية على السن ، ومحو الأمية ، وشروط الإقامة بالنسبة لجميع الانتخابات . وحكمت المحكمة العليا بأن ذلك ممكن بالنسبة للمباريات الانتخابية الفيدرالية فحسب . وقد ترك هذا الوضع للولايات الخيار في إقامة إطارين للاقتراع ، أحدهما للانتخابات الفيدرالية ، والآخر لانتخابات الولاية - أو تغير لوائحها ، وقد اختارت الولايات الحل الأخير بالمصادقة على التعديل

الديمقراطية في أمريكا / ٢٥٥

السادس والعشرين في سنة ١٩٧١ بخفض من التصويت في جميع الانتخابات إلى ١٨ سنة . وفي وقت هذه المصادقة كانت لمعظم الولايات اشتراطات لمدة الإقامة التي تزيد على ٣٠ يوماً ، وهو الحد الفيدرالي الجديد ، وتشبثت بشروطها تلك . ومنذ ذلك الحين أبطلت المحاكم الفيدرالية بعض مدد الإقامة الأطول من هذا ، بحيث صارت شروط المدة القصوى تقارب ما بين الخمسين والستين يوماً .

ولم يزل عدد من الاستبعادات قائماً . فالناخبون المؤهلون الغائبون عن موطنهم قد يمنعون من الاشتراك ، إلا إذا استوفوا شروط الاقتراع الغيابي — وهي غالباً معقدة أولاً وجود لها . والأمريكيون الذين يعيشون وراء البحار — فيها عدداً من في الخدمة العسكرية أو الهيئة السياسية — محرومون بالفعل من حقهم الدستوري . وللمعتقلون — ولورهن المحاكمة — لا يحق لهم التصويت الغيابي . والمجانين ، والمتخلفون عقلياً (وتسميهم بعض الولايات البله) والمجرمون المحكوم عليهم ولو تم الإفراج عنهم (باستثناء كاليفورنيا) ليس لهم حق التصويت . والمواطنة نفسها مطلوبة ، وأحياناً لا بد من قضاء مدة معينة بعد الحصول عليها . وليس هذا الشرط هيناً ، والمبعدون على أساسه ليسوا قلة في بعض الولايات ، مثل ولايات الجنوب الغربي ، حيث نسبة كبيرة من السكان يعتبرون مقيمين غير مواطنين قانوناً (وغير قانوني) . وبعض الولايات تفرض شرط « حسن السلوك » الذي يستبعد نطاقاً معيناً من الناس — من المشتركين في المبارزات إلى المعدمين أو المتسولين والموظفين المفصولين لأسباب غيلة بالشرف . ويعرض هذه القيود تقع تحت طائلة قانون سنة ١٩٦٥ لحقوق التصويت ، وبعضها الآخر واضح أنها غير دستورية ، مع بقائها في السجلات الرسمية . وفي بعض الولايات توجد قيود خاصة تنقص أهلية المحكوم عليهم لأسباب سياسية ، مثل الانتهاكات التي تقع أثناء عملية « اللوي » .

والقيود الذي لعله يمنع عدداً من الأمريكيين من التصويت أكبر مما تمنعه القيود الأخرى هو شرط التسجيل في قائمة الناخبين . وقد برز هذا الاجراء بعد الحرب الأهلية ، وبلغ ذروة ازدهاره في أوائل القرن العشرين ، عندما كان هذا الشرط قائماً في ٤٢ ولاية . وقد بدأ هذا الاجراء لأن عمليات الفساد السياسي المنظمة كانت تقوم على أساس الغش في الانتخابات (التزوير) . وعندما كان الناخبون معروفين شخصياً للعاملين في مراكز الاقتراع والأحزاب ، كانت المنافسة تجري بمزيد من النزاهة ، ولم يكن التزوير أو الغش مشكلة . ومع نمو السكان والتغيرات في الظروف الاجتماعية

صار من الضروري إدخال كايح ما ضد إمكان تعدد التصويت . ومن سوء الطالع أن شروط التسجيل وعمر الأمية وحسن السلوك سهلت تقلص هيئة الناخبين ، بحيث اقتصرت على من يقرهم القابضون على السلطة .

وحتى عندما تطبق شروط التسجيل اليوم بعدالة ، نجدتها تقيم حاجزاً هائلاً أمام المشاركة في الانتخابات . فقرابة ثلثى السكان في سن التصويت — أى حوالى ١٥٥ مليوناً في سنة ١٩٨٠ . وفي وقت إجراء الانتخابات لم يكن مسجلاً إلا ١٠٠ مليون فقط ، أى هناك فجوة مقدارها ٥٥ مليون راشد من بينهم ٥ - ١٠ ٪ مستبعدون بأى عامل مسقط للأهلية مؤثماً أو بصفة دائمة . والباقيون لم يسجلوا — أولم يستطيعوا تسجيل أسمائهم ، ولذا لم يكونوا قادرين على المشاركة في اختيار قادتهم .

وقد ذهب بعض النقاد إلى أننا لكى نرفع مستوى المشاركة في الحياة السياسية الأمريكية ، ينبغي أن تلغى معظم مؤهلات التصويت . فآثار هذا القول مسألة : أى هذه الاشتراطات شرعية ، وأياها عقبة لا لزوم لها في طريق الممارسة السياسية الصحيحة ؟ وليس هناك خلاف كبير حول بعض المؤهلات ، فمثلاً قليلون من يعارضون في وجود حد أدنى للتصويت ، ويزعمون أن هذا الحد فيه إضرار بالديمقراطية . ومعظم الناس متفقون على أن السن المحددة الآن معقولة . وثمة مؤهل آخر مشروط هو سلامة العقل ، يبدو وجيهاً من حيث المبدأ ، وإن كانت هناك حاجة لحماية حقوق المشكوك في سلامة عقله والتدقيق في حالات الحجز القسرى في المصحات العقلية .

وكثير من الاشتراطات الأخرى أقل وجاهة ويمكن التخفيف منها أو إلغاؤها . فهى تستخدم أساساً لإقامة حواجز ضد من هم أقل حظوة ، ممن يرمون أحياناً من حقهم الدستوري حرماناً دائماً لخطأ واحد ارتكبه ، مثل سوء السلوك أو ارتكاب جنحة . وقد حكمت محكمة كاليفورنيا العليا بأن الحرمان من الحق الدستوري لمركبى الجنج بعد الافراج عنهم غير دستورى . وإن هذا الإجراء يجب أن يلغى في الولايات الأخرى . والتسجيل مسألة شائكة . فنظراً لحجم الناخبين ، وتاريخ الفساد الحزبى ، قد يكون هذا الشرط ضرورياً . ولكنه بصورته الحالية معيب . فولايات قليلة تبج التسجيل بالبريد أو تقيم حجيرات تسجيل في أماكن يمكن الوصول إليها بسهولة . وولايات كثيرة تشطب اسم الناخب من القوائم إذا لم يصوت خلال مدة معينة . وهذا الإجراء يميل إلى استبعاد من يصوتون أساساً في الانتخابات الفيدرالية ، ويطبق عادة ضد مصلحة الديمقراطيين . وما من ولاية تجعل من يوم الانتخاب عطلة ، ومعظم

الديمقراطية في أمريكا / ٢٥٧

الانتخابات تجري في أيام العمل العادية . والانتخابات الأولية التي تجرى يوم السبت في تكساس تعتبر استثناء ، وحصيلتها أعلى من الانتخابات النهائية يوم الثلاثاء . كذلك تشبث تعقيدات إجراءات التسجيل عزيمة الناس ، وخصوصاً من يعملون ووقتهم ضيق وحظهم من التعليم قليل . وأخيراً اشتراط الإقامة للتسجيل يحرم عدداً كبيراً من الناس حقهم الدستوري ، لأن مجتمعنا متحرك ، ينتقل حوالي ٢٠ ٪ من سكانه كل سنة إلى مواطن أخرى . وقد أجبعت باستمرار اقتراحات التسجيل القومي بالبريد لأسباب معظمها حزبية . والتشريع الذي قدمته إدارة كارتر في سنة ١٩٧٧ لإدخال التسجيل للانتخابات الفيدرالية في حجيرات الاقتراع نفسها لم يظفر بالإقرار .

وستظل نسبة الأمريكيين الذين يشكلون « الحكومة بواسطة الشعب » مصدر حرج قومي إلى أن يتم مثل هذا الإصلاح ، ويدعون تبسيط إجراءات التسجيل بحسن مستوى المشاركة . ففي ولاية داكوتا الشمالية ، حيث لا وجود للتسجيل ، كانت النسبة المثوبة لحصيلة يوم الانتخاب في سنة ١٩٧٦ في المرتبة الثالثة في كل أنحاء البلاد . وكانت ولايتا مينيسوتا ويسكونسن في المرتبة الأولى والثانية ، وهما تمنحان إجازة ليوم التسجيل في قوائم الانتخاب .

المشاركة في أمريكا : الحواجز غير الرسمية

وليس كل المؤهلين للتصويت يشاركون بنفس الدرجة . فتأثير المشجعات أو المشبطات الثقافية والسياسية المختلفة للمشاركة ينتج حصيلة من الأصوات أعلى بكثير بين شرائح معينة من السكان ، كالأفضل تعليماً ، ومن لهم أعمال ذات مكانة عالية أو متوسطة ، ومن ليس لهم أعمال إطلاقاً ، والبيض ، والجمهوريون ، وأهل المدن ، والشماليون ، والأكبر سناً (حتى سن التقاعد) . وقد دلت الاحصائيات والبحوث بعد انتخابات سنة ١٩٧٦ - مثلاً - على أن من أدلوا بأصواتهم أقل من نصف الحاصلين على تعليم أولى ، في مقابل ما يقرب من ٨٠ ٪ ممن تعلموا في كليات . ولم يدل بأصواتهم إلا ٤٢ ٪ فقط ممن سنهم ٢٤ سنة أو أقل ، في حين أدلى بأصواتهم حوالي ٧٠ ٪ ممن تزيد سنهم على ٤٥ سنة . وإجمالاً ليست هذه الأرقام مرضية . وأعلى مجموع كل للأصوات في انتخاب أخير للرئاسة كان ٦٤ ٪ في سنة ١٩٦٠ . وبالمقارنة نجد أرقام عام ١٩٨٠ مشبطة ، فلم يدل بأصواتهم إلا ٥٢ ٪ ، وهو أقل مجموع أصوات منذ الـ ٥١ ٪ في سنة ١٩٤٨ .

أما انتخابات الكونجرس ، المجردة من لمعان الرئاسة ، فيصل مجموع الأصوات فيها إلى ما بين ٤٠ و ٥٠ ٪ على الأكثر . وفي سنة ١٩٧٤ كان الرقم ٣٧ ٪ ، وفي سنة ١٩٧٨ هبط إلى نحو ٣٥ ٪ . والأصوات في تكساس أو فلوريدا كانت أقل من ٢٠ ٪ . وفي انتخابات الولاية أو الانتخابات المحلية قد تهوى النسبة إلى العشرينات أو أقل بكثير ، باستثناءات نادرة حيث تكون المنافسة حامية لأسباب شخصية أو أيديولوجية ، كما حدث في سنة ١٩٦٩ في انتخابات عمدة دترويت التي جرت بين رجل أسود ورجل أبيض في مدينة شديدة الانقسام . وهذه الحصائل المنخفضة في السياسة المحلية تبدو متناقضة في نظر من يعتقدون أن الحكومات القريبة من الناس هي أشد الحكومات استجابة وأكثرها تمثيلاً لهم . ولقلة ما تثيره الحكومات المحلية من اهتمام ، نجدها بدلاً من هذا تفوض في الفساد السياسي والأوليغاركية .

والمشاركة الهزيلة ، بالإضافة إلى الدعم العام المنخفض جداً للمبادئ الديمقراطية ، تشير إلى تناقض آخر . فمع أن الكتابات السياسية البليغة في الولايات المتحدة تؤيد بشدة المشاركة ، لأنها مصدر الشرعية للنظام العام وللحكومات المعنية معاً . إلا أن عدداً ضخماً من الأمريكيين لا يشاركون أبداً في الانتخابات ، وهناك عدد أكبر لا يشارك إلا في انتخابات الرئاسة . وتدل عمليات المسح والاستقصاء على هبوط شديد في مستوى المعرفة بالنظام لدى من لا يدلون بأصواتهم ، وعلى درجة عالية من الاغتراب . فالذين لا يدلون بأصواتهم يعتقدون أن النظام غير مستجيب لهم ، وأنه لا يخدم مصالحهم ، ولا يتيح خياراً ذا معنى بين المرشحين أو السياسات . وتساند هذه المعتقدات حقيقة ظروفهم في الحياة : من أعمال ضئيلة الأجر ، أو خلو من العمل ، وقلة التعليم ، وصغر المكانة عموماً نتيجة للجنس ، أو الخلفية العنصرية أو السن . ولانقطاعهم عن المجتمع الأوسع ، لا يشارك معظمهم ولو بطريق غير مباشر بالعضوية في مجموعات ضغط من أى نوع .

يضاف إلى هذه الجماعات الجليل المغترب الذي بلغ سن الانتخابات في أواخر الستينات . فهذه الجماعة برغم الأعمال الجيدة الأجور ومستوى التعليم المرتفع ، مفككة أو مبددة الأحلام ، ولذا فهم لا يشاركون . وستطول مناقشات علماء الاجتماع في أسباب ذلك . ولكن الواقع أن أرقام تصويت الشباب هبطت هبوطاً حاداً في انتخابات سنة ١٩٧٢ ، وواصلت الهبوط بعد ذلك .

والآثار البعيدة المدى لهذه الجماعات الضخمة الراضية للنشاط السياسي مجهولة .

وقد يكون أعضاؤها قاعدة لتأييد فاشية وطنية ، أو يتحالفون لقلب نظام الطبقة الوسطى السائد إلى فوضى . وفشل النظام في تنشيط اهتمامهم علامة مرضية على فشل أعمق للحكومة النيابية . وعلى المدى القصير قد يصدق قول صفوة الباحثين بأن دخول هؤلاء إلى ساحة السياسة يمكن أن يقلب النظام . وقد تمخضت الزيادات المفاجئة في المشاركة أحياناً عن هزيمة برامج لتقليل الغبن الاقتصادي أو عن انتخاب الديهاجوجيين . والاعتراف بهذه المصاعب المباشرة لا يبرر عدم العمل على تصفية المشكلة العميقة فقد ندفع نمناً فادحاً في المستقبل لتجاهلنا مشكلة إعادة ربط المواطنين « للغترين » بالنظام الآن .

المشاركة في أمريكا : أشكال التأثير

يستطيع المواطنون أن يمارسوا التأثير عن طريق قنوات شتى ، تنبثق معظمها من سلطة انتخاب موظفي الحكومة . وقد يكون هناك تأثير مباشر في الموظفين ، أثناء الحملات الانتخابية أو وهم في مناصبهم ، ويحدث هذا عن طريق تصرفات المجموعة صاحبة المصلحة (انظر الشرح في الفصل ٨) . والمشاركة الانتخابية ، القائمة على أساس الأحزاب ، قناة أكثر عمومية ، وعرضة - بالقوة على الأقل - لسيطرة عامة أكبر وتشجيع عام . ويشترك قرابة ثلاثة أخماس أو ثلثين من السكان في السياسة الحزبية أو أنشطة جماعات أصحاب المصالح . وفيها عدا هذه الوسائل الأساسية ، قد يزيد انغماس الأفراد في النظام بتشجيع الآخرين على التصويت أو الانضمام . ويشارك في هذا النشاط نحو ثلث السكان ، ويطلق عليهم « قادة الرأي » . والنسبة المثوية للفاعلية الأشد تهبط هبوطاً سريعاً . فحوالي العشر يكتبون للمعارك الانتخابية أو المجموعات ذات المصلحة أو في العمل السياسي المتواصل . ونحو واحد على عشرين فقط هم الذين يبلغ نشاطهم السياسي الحد الذي يؤهلهم لوصف « المناضلين » أو « المتحمسين » ولا يتقدم للمرشحي للمناصب أكثر من ١ ٪ من السكان .

ومع هبوط النسبة المثوية ، يبرز انحياز طبقي واضح . فقليلون جداً من ذوي المكانة الاجتماعية الاقتصادية الهابطة يعملون في المعارك الانتخابية ، ويكتبون للمرشح أو الحزب ، أو يرشحون أنفسهم لمنصب . وأقل منهم من يفوزون في الانتخاب . لقد غدت القيادة في الولايات المتحدة أكثر تمثيلاً بكثير في هذا القرن ، ولكنها لم تزال تختار أساساً من بين الطبقتين العليا والوسطى ، ومن بين الذكور البيض . فالسود يشغلون أقل بعض الشيء من ١ ٪ من المناصب المنتخبة ، مع أنهم ١١ ٪ من السكان . والنساء

أكثر من نصف السكان ، ولهن نفس النسبة (١ ٪) من المناصب المنتخبة تقريباً .
والجماعات الأخرى غير ممثلة أيضاً تمثيلاً عادلاً . فمن حيث المبدأ يمكن لأى واحد أن
يتخب لمنصب ، ولكن الأمور ليست هكذا في التطبيق .

أيستطيع الشعب أن يحكم ؟

هناك منظور للديمقراطية معناه ببساطة أن أغلبية الشعب توافق على حكومتها .
وهذا الرأى فضفاض جداً من بعض جوانبه . فكل المجتمعات تقريباً يمكن أن تعرف
على هذا النحو ، لأن كل حكومة يمكن أن يقال عنها أنها تخطيء بالقبول أو الموافقة بوجه
ما لمجرد بقائها . وهناك تعريف أضيق يستلزم أن يدخل في بنية النظام نوع من المشورة
الشعبية ، وهى مشورة قائمة على الاختيار بين بدائل لا مجرد التصديق على عرض
واحد . ويحدث هذا عادة عن طريق انتخابات تنافسية منتظمة . وأخيراً يجب أن يكون
رأى الأغلبية هو المبدأ الحاسم للفوز في مثل هذه الانتخابات . فحكم الأقلية لا يمكن
أن يعد ديمقراطية على أى أساس كان . وتحليل الديمقراطية في أمريكا على هذا الأساس
يصبح بحثاً عن أسلوب إعمال قاعدة الأغلبية لتحديد من الذى ينبغي أن يتولى
السلطة ، وكيف ينبغي أن تستخدم .

حدود قاعدة الأغلبية

كان الذين صاغوا الدستور يخشون الطغيان الاستبدادى بكل أنواعه ، وقد أدت
بهم خبرتهم بالملكية أن يجعلوا السلطة التشريعية تهيمن على النظام . وأثمرت تجربة
السلطة التشريعية غير المكبحة في الولايات نظاماً للكوابح الداخلية والخارجية التى
تصبح مع الزمن قوة ذات سلطان ضد قاعدة الأغلبية . وكان الذين صاغوا الدستور
يخشون طغيان الأغلبية أكثر من أى شىء آخر (وكما قال الكسيس دى توكفيل بعد ذلك
إن هذا النوع من الطغيان ادعى للرعب لأنه من الصعب جداً إدراكه وإزالته) . وكانت
النتيجة أنهم أسسوا نظاماً يجعل حكم الأغلبية ممكناً ، ولكنه صعب .

وشطرت الهيئة التشريعية إلى مجلسين : على غرار مجلسى الحكم الاستشارى إلى حد
ما ، وهما المجلس الاستشارى الملكى وجمعية المستعمرين . وفضلاً عن هذا كانت
نظريات ذلك الزمان تفضل توازن المصالح ، الذى يتحقق على خير وجه بتمثيل المصالح

المختلفة في كيانات مختلفة . ففي مجلس الشيوخ كانت مصلحة الولايات مدعمة . فالولايات كلها ممثلة فيه بالتساوى ، بصرف النظر عن المساحة أو عدد السكان . ونتيجة لهذا قد تمثل أصوات أغلبية أعضاء مجلس الشيوخ أقلية السكان . (وربما وصلت هذه الأقلية إلى ١٥ ٪) . وذلك يمكن أن يحول دون التصرفات التي نرغب فيها الأغلبية ، بل ويمكن أن يؤدي إلى إقرار تشريع تؤيده الأقلية . أما مصلحة الشعب جميعاً فيدعمها مجلس النواب ، المقسمة دوائره طبقاً لكثافة السكان . ويمكن لهذا المجلس أن يصد التأثير غير السليم للأقلية في مجلس الشيوخ . ولكن إذا كان مجلس النواب مكوناً من ممثلي مصالح الصفوة ذات القاعدة المحلية ، فمن الممكن أن يعجز عن ذلك . والمجلس نفسه ليس نيابياً بالكامل ، لأن كل ولاية صغيرة — مهما قل عدد سكانها — لها عضو واحد بالضرورة . وفيما عدا هذا — طبقاً لأحكام المحكمة العليا في الستينات — لا يجوز للمناطق أن تتفاوت كثيراً في عدد سكانها داخل الولاية الواحدة . والبنية الفوقية التاريخية للجان والاجراءات كما ناقشناها في الفصل الرابع ، تعمل في كلا المجلسين بمثابة كابح فعال لرأى الأغلبية في أحوال كثيرة .

ويسبب نظام هيئة ناخبي الرئيس ، من الممكن أيضاً ألا يمثل منصب الرئيس الأغلبية . فتمتين الهيئة نفسها على صورة وفود للولايات يطابق عدد أفراد كل وفد منها عدد أعضاء هذه الولاية في الكونجرس ، بالإضافة إلى قاعدة « الفائز يأخذ الكل » في انتخابات الوفود ، لذا قد تنحرف النتيجة عن التصويت الشعبي . ففي انتخابات زفرورد ب. هابس سنة ١٨٧٦ ، ونيامين هاريسون سنة ١٨٨٨ ، اختارت هيئة الناخبين مرشحاً خسر فعلاً التصويت الشعبي . وبالنسبة لثلاثة عشر رئيساً آخرين متتبعين بأقل من الأغلبية الشعبية بسبب كثرة المرشحين ، حولت الهيئة التعدديات إلى أغليات . مع أن انتخابات إعادة كان من الممكن في بعض الحالات أن تؤدي لنتائج مختلفة (انظر أيضاً الفصل التاسع) .

ويختار الرئيس بدوره القضاة الفيدراليين ، ولا تتوقع السلطة القضائية أن تكون مطابقة لرأى الأغلبية . فإذا شعرت الأغلبية مثلاً أن الإجهاض خطأ ، فليس هذا ملزماً للقضاء . ولا يملك الجمهور عزل قاض فيدرالى ، فيما عدا حالة الاتهام النادرة والعسيرة .

ويخلاف هذا نجد حكومات الولايات أكثر اعتياداً على قاعدة الأغلبية . وبناء على أحكام المحكمة العليا ، لا بد للهيئات التشريعية في جميع الولايات أن توزع عضوية كلا

المجلسين على عدد السكان ، وليس على حسب الأقاليم أو غيرها من التقسيمات السياسية . ومع أن قرارات في السبعينات سمحت ببعض الانحراف عن المساواة العددية في أحد المجلسين بحيث يرتبط بعدد هذه التقسيمات ، إلا أن شروط تمثيل الأغلبية لم تزل مصونة . وكذلك التنفيذيون في الولايات ، بما فيهم رؤساء مصالح الولاية أنفسهم ، يختارون بالانتخاب المباشر . وأخيراً نجد في معظم الولايات قضاء منتخباً (وإن كانت هناك اقتراحات بتقليل القضاء المنتخب ، أو إردافه بجداول خاصة للمرشحين للانتخاب ، وذلك في ولايات كثيرة) .

وفيما دون مستوى الولاية ، نجد قاعدة الأغلبية قد قلت قوتها مرة أخرى . ففى كثير من المناطق الخاصة يتيح شكل كثير من حكومات المدينة أو الإقليم وظائف مدججة أو مفوضة ، على أساس نظم معقدة للتقسيم ، وحدود معينة بعيدة عن الرقابة الشعبية ، وما إلى ذلك ، ولم يصل بعد تأثير المحكمة العليا إلى هذا المستوى المحل .

وفشل قاعدة الأغلبية على المستوى المحل هام جداً ، لأن هذا هو المستوى الذى تتاح فيه للمواطنين أعظم فرصة لحكم أنفسهم . فالبنات غير النياية والمستوى المنخفض للمشاركة في هذا المستوى كثيراً ما نجم عنهما الفساد والأوليغاركية المتحصنة . ومازال الناس منجذبين إلى فكرة المشاركة في السياسة ، كما اتضح من الطلبات الأخيرة المعارضة لمركزية الوكالات المحلية ، وتكاثر نوادي المربعات السكنية وجمعيات الجيرة وغير ذلك من مقترحات زيادة المشاركة في إدارة المدارس ، والنقل ، وغيرها من وجوه الحياة الأساسية . وبعض هذه المقترحات رجعية أحياناً في أغراضها ، ولكن هذه المطالب تنطوى على أمور كثيرة لها وجاهاتها .

ومنذ زمن طويل ذهب توماس جيفرسون إلى أن من مقتضيات نجاح التجربة الأمريكية أن توجد وسيلة ما يستطيع بها المواطنون العاديون أن « يكونوا » حكومتهم ، كما يستطيعون ببساطة أن يختاروا حكومتهم . ونادى بأن الوحدة الأساسية للحكومة هي نظام من الأحياء الصغيرة ، التى ترتبط بالمستويات الأعلى ، ولها الحق في اختيار جانب من أعضائها . ولم تتجح هذه الفكرة . وبدلاً من هذا ، مع تزايد المدن في الحجم ، لم تعد البنادر والجيرات ذات استقلال سياسى حقيقى من أى نوع ، بل كثيراً ما جردت المدن نفسها من السلطات المطلوبة للرقابة الجدية على أحوالها . وغاصت المناطق الريفية في سبات اللامبالاة في الوقت نفسه . وهكذا صارت الحكومات المحلية بجميع أنواعها بحاجة ماسة اليوم إلى الإصلاح . وهذا المستوى هو الموضع الطبيعي للديمقراطية

المباشرة ، ولم تزل الحاجة ماسة إليها في هذا النظام . ولاشك أن نشأة عدة مئات من جمعيات الجيرة عبر البلد ، وجهودها لتكوين « لوى » قومية للجيرة ، علامات صحية للديمقراطية .

حدود رأى الأغلبية

وهناك سمة أخرى للسياسة الأمريكية تنتقص من طبيعتها النيابية ، هي الصعوبة التي يلاقيها الناصبون في محاولة التأثير في السياسة عن طريق إيداعهم بأصواتهم . فالمواقف السياسية للحزبين غامضة عموماً وقد يكون للمرشحين المختلفين آراء مختلفة جداً . فالناخب الذى قد يكون مهتماً بموضوع أو قضية لا بد أن يعتمد على التصريحات التى يتفوه بها المرشحون كأفراد للتعريف بسياساتهم وأفكارهم السياسية وأفكار حزبهم . ولكن تصريحات المعركة كثيراً ما تكون مشوشة ، ومتناقضة ، ومصوغة في قوالب عامة ، وتلقائية أحياناً ، وعن عمد أحياناً أخرى . حتى أن الناخب المحنك الذى يمكنه أن يتفكر حجب ستار الدخان - ولو مستعيناً بسجلات التصويت الماضية - ليس من المرجح أن يجد المرشح الذى يتفق مع كل آرائه . والأقرب إلى الاحتمال أن كل مرشح يطلق من الآراء ما هو ملائم وما هو مثير للاستياء في آن واحد ، وعلى الناخب أن يقرر أى مزيج مما يطلقه المرشحون هو الأقرب إلى إرضائه ! وفي مناسبة ما قد تبرز قضية واحدة بوضوح كافياً يدفع الناخب بعيداً عن مرشحه أو حزبه المفضل بسبب عدم الاتفاق عليها . فكثيرون من الجمهوريين تخلوا عن « بارى جولدوتر » في سنة ١٩٦٤ لمخاوفهم من موقفه من الأمن الاجتماعى والسياسة الخارجية . وهروبهم هذا يوازى هروب كثير من الديمقراطيين في سنة ١٩٧٢ فزعاً من اقتراح جورج مكجفرن من الدخل المضمون . وقد بدا أن التصويت على مسألة واحدة كبرى يتصاعد في أواخر السبعينات ، وذلك علامة مقلقة في نظر كثير من المراقبين . ولكن انتخابات سنة ١٩٨٠ للرئاسة كانت استثناء من هذا ، لأنها انطوت على عوامل معقدة : فهناك سن ريجان ، وكفاءة كارتر ، وفضائح الإدارة ، وحق « أندرسن » في المكانة المستقلة ، ومعايير الجمهوريين المحافظة في القضايا الاجتماعية ، وهلم جرا .

لذلك قد يكون من الصعب تأويل نتائج الانتخابات . ومن النادر تفويض المرشحين تفويضاً واضحاً في القضايا السياسية . فأصوات مكارتى سنة ١٩٦٨ في انتخابات نيوهامبشاير الأولية جاءت من أولئك الساخطين على سياسة لنون جونسون

العسكرية ، ولكن بعض هؤلاء كانوا يريدون إنهاء حرب فيتنام ، وبعضهم الآخر أرادوا أن تمارس بمزيد من العنف والضرارة . وفي سنة ١٩٧٢ أعطى الناخبون ريتشارد نيكسون ثاني أكبر فارق في الأصوات في التاريخ ، ولكنهم في الوقت نفسه زادوا من عدد خصومه في الكونجرس ! وقد تعطى الأصوات عن استياء من شاغل المنصب ، بصرف النظر عن آراء متحديه أو منافسه ، أو عن سوء فهم لآراء كل من الجانبين ، أو عن ولاء حزبي ، وعن اعتبارات شخصية ، أو هوية عنصرية ، أو لحسن الشكل ، أو بسبب الوضع على قائمة الاقتراع (اعتقاداً بأن من يأتي اسمه أولاً له أفضلية) . والمرشحون في هذه المباريات يمكنهم أن يشعروا بسهولة بالحرية بعدم اتخاذ مواقف محددة إطلافاً أو بتقديم إجابات عن الأسئلة غير محددة وغير متاسكة . ومتى تبولوا المنصب تسنى لهم أن يتصرفوا على عكس توقعات شرعية كبيرة من ناخبيهم . والناخب الذي يجد نفسه قد تحل عنه من انتخابه في قضايا الأثيرة ، قد يشمئز تماماً من السياسة .

والاستثناء لهذا النمط للتأثير الشعبي المألوف هو « المبادرة » و « الاستفتاء » . (وقد ناقشناهما في الفصل الثامن) . وهذان الأسلوبان — كما لاحظنا آنفاً — يمكن عن طريقهما للجمهور أن يعبر عن رأيه في قضايا معينة ، حتى ولو كانت السلطة التشريعية ، والسلطة التنفيذية ، والسلطة القضائية ترفض بعناد أن تتصرف بما يوافقهم . وقد استخدم هذان الأسلوبان بتوسع كبير في الغرب (مثل كاليفورنيا حيث اقترح الناخبون على ١٥٧ مبادرة في سنة ١٩٧٤) . وفي انتخابات ١٩٧٨ وحدها ظهر ٣٥٠ اقتراحاً على بطاقات الاقتراع في الولايات ، بما في ذلك تعديلات دستورية (ممكنة في ١٨ ولاية) وكانت لاثنتين وأربعين ولاية مسائل كهذه في سنة ١٩٨٠ ، منها قضايا عملية . وهناك « لوبي قومي » اسمه « أمريكا المبادرة » تكون للضغط في سبيل تعديل للدستور يسمح باستفتاءات قومية ، وقد جمع هذا اللوبي ٢,٥ مليون توقيع على الأقل في عشر ولايات أو أكثر . وهذه المجموعة ذات اتجاه ليبرالي ، ولكن استطلاعات المجموعات المهتمة بالأعمال (التجارة والصناعة) مثل قراء مجلة « أسبوع الأعمال » Business Week تدل أيضاً على تأييدهم للاستفتاء القومي .

ولكن تجربة أواخر السبعينات جعلت بعض المؤيدين السابقين يراجعون حماسهم للمبادرة والاستفتاء ، ولا سيما الاستفتاء القومي . فقد كانت هاتان الوسيلتان إسهاماً قيمياً وفريداً في العملية الديمقراطية ، وبرزت تغيرات هامة عن طريقهما . إلا أنها لا يخلوان من عيوب إجرائية وموضوعية . فالتنقاد يشيرون إلى طابع « الكل أو لا شيء »

و«لا أونعم» في هذا النوع من التصويت ، مما لا يسمح بأى تعديل أو تحسينات . فالاقتراع الرديء الصياغة قد يحمل أحياناً المؤيدين على التصويت ضد فكرة ما بسبب سوء الفهم . ومثل هذه الصياغة ليست وليدة المصادفة دائماً . ففي السنوات الأخيرة أنفقت مبالغ كبيرة جداً من المال في معارك لاستفتاءات ومبادرات ، وكانت مقترحاتها ناشئة — بصورة متزايدة — من لدن مجموعات مصالح خاصة تؤيد من يملكون ضد من لا يملكون . فمثلاً اتحاد مساشوستس للجولف قدم ، ونجح في اقرار إجراء ظاهرة المحافظة على الطبيعة ، ولكنه في الواقع خفض للضرائب على النوادي الريفية . وقد شهدت أواخر السبعينات إجراءات لانقاص الضرائب والاتفاق العام أدرجت في كل ولاية تقريباً . فالتأييد غير المشروط إذن للمبادرة وللإستفتاء لا يخلو من مشكلات من حيث دعم الديمقراطية الاجتماعية . وعلى كل حال ، بدا أن حركة الدعوة إلى المبادرة القومية فقدت جانباً من قوة دفعها في بداية الثمانينات ، وأن نجاحها بالتأكيد ليس مضموناً .

قاعدة الأغلبية وحقوق الأقلية

وبصرف النظر عن درجة تأثير أو نفوذ الأغلبية ، تظهر في أمة تعددية التكوين مشكلة حقوق الأقلية . فالمجتمعات التعددية مكونة على الأقل من جماعتين مختلفتان بسبب السلالة والدين والجنسية واللغة أو البنية الفرعية على حسب المنطقة . وقليل من هذه المجتمعات كان ديمقراطياً ، فمعظمها تحكمه مجموعة مهيمنة أو ائتلاف ، أو تتناوب حكمه أقلية قوية العزيمة تحتكر وسائل القوة . فكل من الصين وروسيا مجتمع تعددي ، تحكمه مجموعة أو مجموعتان كبيرتان ، ومجتمع جنوب أفريقيا التعددي تحكمه أقلية بيضاء ، هي نفسها منقسمة إلى الطبقة الحاكمة التي تتكلم « اللغة الأفريقانية » والطبقة المروسة التي تتكلم الانجليزية . وسويسرا وكندا عضوان في مجموعة أصغر جداً ، هي مجموعة الديمقراطيات التعددية . وفي مثل هذه الديمقراطيات يوجد توازن دقيق بين حقوق الأقلية وحكم الأغلبية .

والولايات المتحدة مثقلة بصفة خاصة بمشكلة حقوق الأقلية ، لأنها خاضعة لتقسيمات كثيرة الأنواع . وقد وضع مؤسسو الدستور وميثاق الحقوق كوابح كثيرة على قاعدة الأغلبية بقصد حماية حقوق الأقلية . وتحولت هذه الكوابح ، في أوقات ما ، إلى قنوات لسيطرة الأقلية . ويدورها كانت قاعدة الأغلبية وسيلة لقمع الأقلية . ومع اختفاء المثل الأعلى المتمثل في « بوتقة الصهر » في أواخر الستينات وخلال السبعينات

ويروز الاختلاف ، صارت المهمة الصعبة في التوفيق بين مصالح الأغلبية والأقلية أكثر تعقيداً من ذي قبل . وسوف تواصل قضايا مثل التعليم المزدوج اللغة والسيطرة الجماعية على الخدمات ، بل والفرقة العرقية والعنصرية إقلاق سياستنا وإثارة الاضطراب فيها . وقد تكون مثل هذه المشكلات لا مفر منها في نظام تعددي ، ولكن الذى يمكن أن تفضى إليه هذه الصراعات التعددية يتوقف على القيم التى تدعمها الثقافة السياسية التى هى بيتها . ما الذى يعرفه أهل المجتمع أو يعتقدونه عن السياسة ؟ وأى نوع من التأييد يمنحونه للقيم الديمقراطية ، وما ميلغ تركيزهم على أسلوب مواجهة حقوق الأقلية ؟ وما نوع السياسة التى تنجم عن هذا ؟

الديمقراطية بين صفوف الشعب :

بيئة السياسة

قام علماء السياسة والاجتماع وعلم النفس فى العشرين سنة الأخيرة بأبحاث كبيرة عن المعتقدات السياسية ، والمشاعر ، والقيم لدى المجموعات المتباينة التى تتكون منها ثقافتنا السياسية . وما تكشف عن هذه الأبحاث حتى الآن ليس مشجعاً للديمقراطية ، فالتعبيرات المجردة عن الحرية السياسية تظفر بالتأييد من معظم الناس ، كما هو الحال فى دول غربية أخرى مثل بريطانيا العظمى . ولكن عندما تترجم هذه المبادئ إلى مشكلات ملموسة — كحرية الكلام للملحدين أو الشيوعيين ، واستخدام اللوطيين فى المدارس ، وحقوق المتهمين باغتصاب الأعراض ، وحرية الأسر السوداء فى السكن بجوارنا مباشرة — إذا بتأييد المثل العليا الفكرية يهبط هبوطاً عمودياً . (وفى مقابل هذا نجد مواطنى بريطانيا العظمى يستجيبون بالتأييد الملموس للقيم المجردة) . ومن فى مواضع الزعامة السياسية يدون عموماً مزيداً من التسامح فى المشكلات الملموسة أكثر من المواطن العادى . ومع هذا فإن أقلية كبيرة الحجم — تكاد أحياناً تصل إلى الأغلبية — من بين القادة ، غير متساعين إطلاقاً فى المطالب الديمقراطية وحقوق الأقلية .

الثقافة السياسية والديمقراطية

أطلق أحد المحللين على هذه المشاعر اسم « استبدادية الطبقة العاملة » . وقد يتخذ المواطن — فى أحيان كثيرة — مواقف ليبرالية فى الشئون الاقتصادية مثل اتحادات

الصناعة ، أما عن القضايا « غير الاقتصادية » مثل حرية التعبير فيقف وقفة صارمة ضد من يعددهم أصحاب آراء خطيرة ، ولا سيما من كان منهم في أوضاع تؤثر في أطفاله . والقادة قادرون على الإفلات من هذه الاستبدادية إلى حد ما لأنهم انتفعوا بتعليم أرقى ، وقد يكون لهم وضع شخصي أسعد حالاً ، كأن يكون لهم دخل أكبر ، ووقت فراغ أوسع ، ورضا أتم عن عملهم ، وهذا كله قد يترجم إلى نظرة إلى العالم أقل عداً . وبعبارة سافرة نقول : إن القادة لهم خيار شخصي أكبر لمكان معيشتهم وعملهم أو إرسال أبنائهم إلى المدارس .

وهناك عامل مقلق آخر في البيئة السياسية الأمريكية هو البعد الشديد عن السياسة التي يعبر عنها أغلبية الشعب . فالرأي الشائع عن السياسة أنها مسألة « قدرة » . فالأم لا تحلم بأن يكبر طفلها ليكون رجل سياسة ، وإن كانت قد تفضل له أن يطمح إلى منصب الرئاسة . وقلة من الناس يتكلمون عن الحكومة باعتبارها شيئاً يخصهم أو ينتمى إليهم ، وأقل من هؤلاء من يتصورونها « الشعب أو الناس أنفسهم » . وحصيلة هذا إحساس قوى بالعزلة والعجز . وفي بعض المناسبات قد يشتعل هذا الاحساس غضباً هائجاً ، ينتهي بأعمال تخريب فردى أو عنف جماعى . وهذا المعنى يكون الشعب عملاً سياسياً يستجيب المشاركون فيه عموماً لحاجة يحسونها . وهذا الغضب السياسى الكامن يمكن علاجه ، ولكن أعمال الشعب لا تتطلب مهيجاً في جميع الأحوال ، والمهيجون لا يمكن أن يبدروا الغضب حيث لا تكون الأرض مهيأة لذلك . والبديل الذى يبدو أن جيل المفترين في الستينات قد أشار إليه ليس أحسن حالاً ، لأنه عبارة عن فتور وموات المواطنة . لعدم قدرتهم على فهم قادتهم والسيطرة عليهم أو مراقبتهم .

التوعية السياسية الاجتماعية والديمقراطية

تنتقل المواقف والقيم المتعلقة بالنظام السياسى التى تشكل الثقافة السياسية وثقافتها الفرعية للولايات المتحدة إلى الأجيال المتعاقبة عن طريق عملية تعرف باسم « التوعية السياسية الاجتماعية » . ويشير هذا المصطلح إلى الطريقة التى يتخلد بها المجتمع نفسه ، ويخلد أفكاره السياسية بتعليم هذه الأفكار للشباب . ومناطق النفوذ الأساسية في هذه العملية هي الأسرة ، والمدارس ، وخبرات النمو الباكرة ، كما أن مجموعات الأنداد والأقران تقوم أيضاً بدور ما .

فالوالدان والأطفال الأكبر سناً في الأسرة يشكلون مواقف الشباب منذ سن مبكرة

جداً . وأنشأت السلطة التي تنشأ في الأسرة ، والمواقف التي يعبر عنها الوالدان تجاه السلطة الخارجية ، والأفكار التي يعربون عنها مباشرة ، والأنماط العامة لمعتقدات الوالدين ، كل هذا يشكل خلفية إدراك الطفل النامي للمجتمع ومحاولاته الارتباط به . كذلك يسهم الوضع الاقتصادي والاجتماعي للأسرة في تأثير البيئة على مواقف الطفل السياسية ونموها . وفي السن التي يدخل فيها الطفل المدرسة يكون قد اكتسب بعض المعرفة عن النظام السياسي وموضوعه وما هو الموقف « الصائب » تجاه السياسة . والاحتكاك بالأطفال الآخرين وآبائهم يكون أيضاً قد بدأ يؤثر فيه .

والتوعية السياسية الاجتماعية تحدث إلى حد كبير عن طريق التعليم الذي يتلقاه الطفل . وهنا يحدث غييز كبير هام . فمن يذهبون إلى المدارس الأولية والمدارس الثانوية فقط — ولاسيما في إطار برنامج مهني — يتلقون نوعاً مختلفاً من التعليم والتوعية الاجتماعية مختلفاً عما يتلقاه الذاهبون إلى الكليات الجامعية . ويزداد هذا الفرق قوة عن طريق خبرات البيت وبمجموعة الأنداد . فبالنسبة للمجموعة ككل نادراً ما تتيح المدارس العامة أى مناقشة جديّة للحقائق السياسية والاقتصادية . ومقرر التاريخ الذي يشير إلى عيوب الماضي الأمريكي وحادّة المشكلات الحاضرة نادر الوجود . فكم عدد تلاميذ المدارس الثانوية الذين اكتشفوا الدور السياسي للشرطة في تطور ونمو المدن الأمريكية ، والتاريخ القبيح لاعتقال الأمريكيين من أصل ياباني في الحرب العالمية الثانية ، أو الفرع العدائي للعمال خوفاً من « الحمر » بعد الحرب العالمية الأولى ، مما أدى إلى طرد ألوف من الأجانب ومحكمة « ساكو » و « فانزيتي » ؟ هذا النقص في المعلومات ، مضافاً إلى العلاقة التي كثيراً ما تكون استبدادية بين المعلم والتلميذ يترك التلاميذ — على أحسن الفروض — يولاء خال من التفكير للرموز السياسية : الراية والتحية والنشيد القومي والدستور . وفيما بعد ، عندما يحدث تحد لهذه الرموز — كما حدث للراية والنشيد القومي من حماقة مجموعات السلام والقوة السوداء — قد يكون رد الفعل بالغ العنف . ومع أن الحق في المشاركة بالتصويت ، وواجب كل مواطن ممارسة هذا الحق ، أمور يحدث التركيز عليها في فصول التربية القومية بالفضوحي ، إلا أن قيمة هذه المشاركة لا يجرى تدريسها أو استيعابها في المناطق التي تسكنها الطبقة الدنيا أو الأقلية . وعندما يرى عدد كبير أن الحقوق السياسية واجبات مرهقة ، تحدث خيانة للمثل العليا التي حارب من أجلها أبطال الجمهورية المستقلة منذ قرنين .

والفترة الثالثة للتوعية الاجتماعية هي سنوات ما بعد المدرسة الثانوية . والمقيدون

اليوم بالكليات الجامعية أكثر من ٤٠ ٪ من المتخرجين في المدارس الثانوية . أما الباقون فيتركون الدراسة ليعملوا ولا يعودون إليها أبداً . وكثيرون ممن يتوجهون إلى الكليات لديهم بالفعل مواقف وتساؤلات نتيجة خلفياتهم العائلية التي دعمها تعليم ثانوي ليبرالي أكثر تسامحاً من أندادهم العاملين . وقد قامت الجامعة عموماً بتوسيع الفروق بين المجموعتين بمساعدة الطلبة على التخلص عن تميزات والديهم ، وتكوين منظورهم السياسي الخاص بهم . ومع أن التعليم الجامعي كان مقترناً في الماضي بآراء اقتصادية محافظة ، وذلك راجع - إلى حد ما - إلى تمتع خريجي الكليات بدخول أكبر ، ولكن تلك الروح المحافظة ليست هي « استبدادية الطبقة العاملة » . وهكذا أحدث التعليم الثانوي صدعاً داخل الجيل الواحد يضاهي أى صدع بين الأجيال .

وهناك علامات على أن هذا التعاقب للتزايد للتوعية الاجتماعية السياسية أخذ في الانهيار . فالانتشار السريع للتعليم الجامعي بأشكال كثيرة جديدة ، والجيشان في القوة العاملة ضد طبيعة العمل ، والتوسع في دور المرأة في الحياة الاجتماعية والسياسية ، كل ذلك جعل من الصعب التنبؤ بالبيئة السياسية المستقبلية . ولأول مرة في التاريخ ستسنى لأكثر من نصف السكان الحصول على تعليم يتجاوز التعليم الثانوي . والعاملون - سواء أكانوا متعلمين أم لا - وعلى اختلاف أعمارهم يتساملون عن تنظيم وسيطرة الاقتصاد عموماً ، وعن أوضاع عملهم بوجه خاص . والنساء من جميع الطبقات لم يعدن راضيات عن أسلوب الإعالة والخضوع . وفي الوقت نفسه كثيرون ممن كانوا بحكم التقاليد يذهبون إلى الجامعة ، أو يعملون بالمهن الراقية بعد الجامعة صاروا يفضلون بدلاً من هذا العودة إلى الحرف الإنتاجية التي تتيح دخولاً أفضل بكثير من الأعمال الحقةرة لذوى الياقات البيضاء . وهكذا بدأ التقسيم إلى جامعي وغير جامعي ينطمس بمقياس المواقف إزاء السياسة أو أى شيء آخر .

ومن الممكن طبعاً أن كل هذا الهيجان سيتمخض عن تغيير بدون تطور . فالتعليم الجامعي - الذى صارت فصوله كبيرة العدد عديمة الشخصية مع التركيز على الإعداد المهني لتلاميذ كان تعليمهم الثانوي هزئياً - يمكن أن يتحول ببساطة إلى أربع سنوات أخرى من التعليم الثانوي يتجشمها الطلاب للحصول على مؤهل لأجر أعلى . والسيطرة العالية قد لا تؤدي إلى أكثر من مزيد من وقت الفراغ مخصص للمصالح والاهتمامات الخاصة وتراخى سلوكيات العمل . وقد تقنع النساء بالانضمام للنظام من غير طموح إلى إعادة تشكيله . ولكن الاتجاهات الواضحة اليوم لا يتحتم أن تؤدي إلى ذلك . فقد يرى

الناس في التعليم وسيلة لإثراء الحياة ، وقد يعيدون بناء نظام العمل لزيادة الكرامة البشرية ، وقد يتشدون أدواراً جديدة في الحياة لتوسيع الإمكانات الشرية . فإذا اتجه الاختيار الاجتماعي هذه الوجهة ، فقد نكون مقبلين على نظام سياسي يتمشى مع روح الثورة الأمريكية .

الديمقراطية بين صفوف الشعب : نتائج السياسة

التأثير المتبادل بين الثقافة السياسية والنظام السياسي نفسه ، في محيط السلطة الاجتماعية والاقتصادية ، يثمر السياسة ، والتصرفات المميّزة للحكومة في تنظيم وتوجيه توزيع الموارد ، في إطار الحدود الرئيسية للأهداف العامة . وأهداف صنع السياسة الحكومية اليوم هي تكافؤ الفرصة ، والعمالة الكاملة ، والعمل بكرامة ، والسلام بشرف . (والفصل التالي يتناول السياسة العملية بالتفصيل) . والمسألة التي يجب أن نلمحها هنا هي : ما المدى الذي يمكن أن تصل إليه سياسة الحكومة العملية في تقليل أو تضخيم المظالم الاقتصادية والاجتماعية ؟ والإجابة عن هذا السؤال لها تأثير مباشر على تقييمنا لمبلغ ديمقراطية هذه الأمة .

ويمكن النظر إلى توزيع الموارد كمسألة سياسية من ناحيتين . والمنظور الأول هو منظور الفقر بمعناه الأساسي جداً ، أي من حيث عدم كفاية الطعام والكساء والمأوى . فمثل هذه الظروف تستأصل إمكانية أضال مشاركة سياسية من جانب من يقاسون منها . وما من شك في وجود مثل هذا الفقر في أمريكا . فقد شهدت لجان مجلس الشيوخ ، والأبحاث ذات التمويل الخاص ، والاحصاءات الحكومية الصادرة من وكالات تنفيذية كثيرة في العشرين سنة الأخيرة بأن الفقر الطاحن يعاني منه ملايين الناس ، منهم عدد هائل من الأطفال ، يعيشون في حالة تخلف عقلي وجسماني نتيجة لهذا . وقد استجاب النظام السياسي استجابة جزئية لما نشر في الصفحات الأولى عن الفقر في أمريكا ، وقلت تبعاً لذلك أبعاد الفاقة ، على الأقل بما يكفي لإلغائها من أمريكا ، وهي من أغنى أمم العالم . وما دام هذا الإخلال بالمساواة قائماً ، وهناك علامات على أن المزيد من الناس ينزلقون إلى مهوى الفقر مرة أخرى — فسوف يظل النظام السياسي معقداً في نضاله كي يصبح ديمقراطياً .

الديمقراطية في أمريكا / ٢٧١

والمنظور الثاني هو منظور التوزيع فوق خط الفقر . وتدل الإحصاءات على أن الدخل وملكية ثروة الأمة مركزان تركيزاً شديداً في المستويات العليا من المجتمع . فعن حيث توزيع الدخل نجد نصيب الـ ٥ ٪ العليا مساوياً لنصيب الـ ٤٠ ٪ الأدنى من المجتمع . والـ ٢٠ ٪ العليا نصيبهم ثمانية أضعاف الـ ٢٠ ٪ الأدنى . وبعبارة أخرى ، في منتصف السبعينات كان الـ ٢٠ ٪ من دافعي الضرائب يحصلون على حوالى الـ ٤٠ ٪ من دخل الأمة الشخصى (ويحصل الـ ٥ ٪ العليا على الـ ١٦ ٪ من الدخل) . أما الثروة ، وملكية الموارد فأشد من هذا تركيزاً . فخمس (الـ ٢٠ ٪) من الأسر العليا تملك أكثر من ٨٠ ٪ من الثروة القومية ، والخمس الأدنى من الأسر (الـ ٢٠ ٪) لا يملكون شيئاً . وفى الشريحة العليا توجد مجموعة أقل من ١ ٪ من السكان ككل لديهم موجودات توازى ما لدى الـ ٧٠ ٪ من مجموع الأمة . وكل مجموعة تملك حوالى الربع من الموجودات الكلية للأمة . وهذه الأنماط لم تتغير كثيراً منذ بداية جمع الإحصاءات فى العشرينات . وتوزيع الدخل لم يقترب من العدالة إلا قليلاً جداً . أما توزيع الملكية فصار أقل عدالة ، وبسرعة متزايدة منذ الحرب العالمية الثانية . وقد كان للتضخم تأثير عكسى على التوزيع . فنصيب الـ ٤٠ ٪ العليا زاد بسرعة أكبر من نصيب الـ ٤٠ ٪ الأدنى منذ سنة ١٩٦٨ . فمثلاً فى سنة ١٩٧٥ زاد دخل الـ ٢٠ ٪ الأدنى بمقدار ٤,٣ ٪ ، أما دخل الـ ٥ ٪ العليا فزاد بمقدار ٦ ٪ (وكلتا المجموعتين خسرتا بسبب التضخم ، الذى بلغ ٧ ٪ رسمياً فى تلك السنة) .

ونشاط الحكومة من ناحية الضرائب كان له تأثير قليل — هذا لو كان لهذا التأثير وجود أصلاً . فالضرائب فى الولايات المتحدة تستهلك ٣٠ ٪ من الدخل ، بصرف النظر عن حجمه . فضرائب الدخل التصاعدية ، والضرائب على الثروة نفسها (من عقارية ، وأرباح رأس المال ، وضرائب المنح) يمكن للأثرياء فى كثير من الأحيان أن يتجنبوها ، أو يتجنبوها تماماً على يد خبراء الضرائب ، الذين تخصص أجورهم من الإرادة الكلى . فسياسة الضرائب الحكومية يبدو أنها تضع مستويات اسمية عالية جداً ، ثم تلغيها عن طريق ثغرات فيها ، مما يجعل معدلات ضرائب الأغنياء الفعلية منخفضة جداً . أما أصحاب الرواتب أو الأجور المتوسطة والمنخفضة فليست أمامهم نسيباً ثغرات تمكنهم من الاستغادة بها . تضاف إلى هذا ضرائب المبيعات ، والخصم من الأجور للثامين الاجتماعى وضرائب الأملاك التى تشدد وطأتها الكبرى على الطبقات الوسطى والدنيا العريضة أكثر من الأغنياء . ولقد كان جهد كل من المقترحات الحكومية والمعارضة

للإصلاح الضريبي منذ سنة ١٩٧٦ موجهاً بأكمله تقريباً نحو خفض الضرائب . وقد شهدت معركة انتخابات الرئاسة سنة ١٩٨٠ الجمهوريين يقترحون خفض الضرائب ٣٥ بليون دولار ، وعرضت الإدارة الديمقراطية خفض ٢٥ بليون دولار . وكذلك طالبت حكومات الولايات والحكومات المحلية بتخفيضات ضريبية . وفوائد هذه التخفيضات تراكمت عادة لمصلحة الشرائع العليا من دافعي الضرائب .

وبينة المنافع الحكومية تقوى هذا النمط من الظلم . فمع أن الحكومات في الولايات المتحدة تقوم بتحويل ٢٠٠ بليون دولار إلى مدفوعات وبرامج ، على شكل إعانات إنعاش ، وتأمين اجتماعي ، وتعويض بطالة ، ودعم غذائي ، وبرنامج رعاية صحية — إلا أن النتيجة النهائية ليست توزيعاً أفضل للدخل والثروة . فالواقع أن الحكومة حين تقوم بهذه المدفوعات تعطى غالباً أكثرها لمن يملكون الأكثر ، فتبطل بذلك الغرض من تحسين التوزيع . وكذلك تتجه الإعانات الحكومية إلى إنشاء هذا الهدف السياسي ، لأن برامج الإعانات عملى الذين يملكون (مثل إعانات المزارع التى لا ينتفع بها فقراء الزارعين بل القلة الثرية منهم) . يضاف إلى هذا أن الخدمات الحكومية العامة مثل التعليم ، وبناء الطرق العلوية وصيانتها ، والشرطة والوقاية من الحريق من نوعيات أفضل في المجتمعات المحلية الثرية . أما المجتمعات المحلية الأفقر فقد يتحتم عليها أن تفرض على نفسها ضرائب باهظة لتكفل أضرار الخدمات ، في حين تستطيع الثروة المكثفة في منطقة أخرى أن تكفل برامج أفضل بمعدلات ضريبية أقل .

وينبغي أن نلاحظ أن جهود الحكومة لتقليل الفقر في الولايات المتحدة لم تكن عديمة الأثر تماماً . فمكتب موازنة الكونجرس أذاع أن عدد الفقراء في سنة ١٩٧٧ قد قل ، على أساس تعريف الدخل ، بمقدار ٣٠ ٪ عن سنة ١٩٦٤ ، فإذا أدخلنا في الاعتبار المزايا العينية وصل الهبوط في عدد الفقراء إلى قرب ٦٠ ٪ . ويتنازع البعض في هذه الأرقام أوفى معناها . فالدخل قد زاد لدى بعض الأسر لوجود اثنين فيها أصبحا من كاسبي الأجور بدلاً من واحد . ومستويات دخل أسر الأقليات إذا قورنت بمستويات دخل أسر البيض كانت مضملة إلى حد ما . ومع هذا فهناك شوط طويل أمام محاربة الفقر ، إلا أن هذا لا يطمس قيمة التغيرات التي حدثت نتيجة ١٥ سنة من السياسة الحكومية الحازمة . ويدور النقاش الآن حول اتجاه برامج الفقر وتركيزها ، وهذه الجهود الجادة المبذولة ليست محل نقاش .

وتوزيع الدخل يؤثر بدرجة ملحوظة على درجة مشاركة المواطنين في النشاط

السياسي ، وموقفهم من السياسة ، وتأييدهم للديمقراطية . ومادام توزيع الملكية في أمريكا منحرفاً إلى هذه الدرجة ، فستظل السياسة الأمريكية محدودة وضحلة . ويقلد ما تدعمه سياسات الحكومة ، أو حتى تشجع عدم المساواة الاقتصادية ، نرعى أيضاً عدم المساواة السياسية وثقافة سياسية غير ديمقراطية . وقد كثر من لديهم استعداد للتساؤل عن السياسات . وقد أقيمت في السبعينات تحديات في المحاكم لتناقضات الخدمة العامة ، وأثار دافعو الضرائب من الطبقة الوسطى تمردات اعترف بها كلا المرشحين في سنة ١٩٧٦ . وأثارت معركة انتخابات سنة ١٩٨٠ مسائل أشد حدة حول تأثير سياسات حكومية معينة على الاقتصاد وعلى توزيع الموارد والسلطة الاقتصادية . ولم نجب بعد عن السؤال الذي يكمن في أساس هذه الأمور المحدودة ، وهو : على أي أساس نجب أن يقوم نظامنا السياسي ، وما التوزيع العادل للسلطة الاقتصادية ، وماذا يجب أن نصنع للحصول عليه ؟ وعندما نصل إلى جواب ، سنعرف عندئذ ما هو موقف الديمقراطية في أمريكا .

مطالعات مقترحة

- Richard J. Barnet. *The Lean Years: Politics in the Age of Scarcity*. New York: Simon & Schuster, 1980.
- Larry L. Berg. *Corruption in the American Political System*. Morristown, N.J.: General Learning Press, 1976.* Historical and contemporary study.
- Judith Best. *The Case Against Direct Election of the President*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1975.
- Alexander M. Bickel. *The Morality of Consent*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1975.
- Bruce Bliven, Jr. "All-Volunteer Armed Forces." *The New Yorker*, November 24 and December 1, 1975.
- David S. Broder. *Changing of the Guard: Power and Leadership in America*. New York: Simon & Schuster, 1980.
- Robert H. Connery, ed. *Urban Riots: Violence and Social Change*. New York: Random House, 1968.*
- James E. Conyers and Walter L. Wallace. *Black Elected Officials*. New York: Basic Books for Russell Sage, 1976.
- Roland Delorme and Raymond McInnis, eds. *Antidemocratic Trends in Twentieth-Century America*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1969.*
- Douglas F. Dowd. *The Twisted Dream*. Cambridge, Mass.: Winthrop, 1974.* An indictment of economic power in America.

- Murray Edelman. *The Symbolic Uses of Politics*. Chicago: University of Illinois Press, 1967.*
- Richard Goodwin. "Who Runs the Economy?" *Rolling Stone*, 1975. The influence of politics and economics on each other.
- Richard Harris. "Freedom of Speech." *The New Yorker*, June 17 and 24, 1974.
- Robert Hess and Judith Torney. *Development of Political Attitudes in Children*. Garden City, N.Y.: Doubleday, 1968
- Ronald Inglehart. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1977.
- David Jenkins. *Job Power: Blue and White Collar Democracy*. Baltimore: Penguin Books, 1974.*
- Penn Kimball. *The Disconnected*. New York: Columbia University Press, 1972. The nonparticipants in American politics.
- Gabriel Kolko. *Wealth and Power in America*. New York: Praeger, 1962. A critical Marxist view.
- Ralph M. Kramer. *Participation of the Poor*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1969.
- Robert Kuttner. *Revolt of the Haves: Tax Rebellions and Hard Times*. New York: Simon & Schuster, 1980.
- Andrew Levison. "The Working Class." *The New Yorker*, September 2, 1974.
- Seymour Martin Lipset. *The First New Nation*. Garden City, N.Y.: Anchor, 1967.*
- _____. The development of democracy in America.
- _____. *Political Man*. Garden City, N.Y.: Anchor, 1963.*
- Jarol B. Manheim. *Déjà Vu: American Political Problems in Historical Perspective*. New York: St. Martin's Press, 1976.*
- _____. *The Politics Within*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1975.
- Aryeh Neier. *Defending My Enemy: American Nazis, the Skokie Case and the Risks of Freedom*. New York: Dutton, 1979.
- Richard Parker. *The Myth of the Middle Class*. New York: Liveright, 1972.
- H. Jon Rosenbaum and Peter C. Sederberg, eds. *Vigilante Politics*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1976.
- David C. Saffell. *American Government: Reform in the Post-Watergate Era*. Cambridge, Mass.: Winthrop, 1976.*
- E. E. Schattschneider. *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.* A classic.
- Ira Sharkansky. *The United States: A Study of a Developing Country*. New York: McKay, 1975.* An examination of the United States by areas and a comparison to the Third World.
- Kalman H. Silvert. *The Reason for Democracy*. New York: Viking; Baltimore: Penguin, 1977.*
- Paul M. Sniderman. *Personality and Democratic Politics*. Berkeley: University of California Press, 1975.
- Robert W. Tucker. *The Inequality of Nations*. New York: Basic Books, 1977.
- Aaron Wildavsky. *How to Limit Government Spending*. Berkeley: University of California Press, 1980.

*Available in paperback.

السياسة العامة

النتائج العملية للعملية السياسية

هناك دائماً حل سهل لكل مشكلة بشرية : تتيق ، ووقبول ، ونخاطط .

هـ. ل. منكين

وارين ج. هاردنج

الحكومة بعد كل شيء أمر بسيط جداً

قلما نفلت المبادئ الكبرى من تسبب المظالم في أمور معينة . جيمس فينمور كوبر

الحقيقة أن هذا الكتاب بأكمله ينصب على السياسة العامة ، شأن كل علم السياسة . فأغراض السياسة هي الاتفاق على إجابات تقدم للأسئلة السياسية . وهذه الإجابات هي السياسات العامة . فالفصل عن السياسة العامة إذن إنما هو ملخص لما قيل فيه من قبل . والاهتمام الحالي بتحليل السياسة العامة إنما هو ببساطة وسيلة منهجية جديدة للنظر إلى الاهتمامات التي كانت لدى علماء السياسة طول الوقت . ويسبب ضخامة وتنوع القضايا التي تواجه النظام السياسي ، صارت مطالب التقويم « التقييم » السياسي معقدة جداً حتى إنها اقتضت من دارسي السياسة أن يستخدموا باستمرار مزيداً من المهارات والاجراءات المنهجية ، وأن يفحصوا السياسات على حدة من حيث هي موضوع قائم بذاته .

ومهما بلغ من عزيمة الحكومات فلن تكون قادرة على التعامل مع كل القضايا السياسية الممكنة ، فلا بد لها من تخير موضوعات معينة على حساب سائرها . ومن الطبيعي أن موضوعات ممكنة كثيرة ستكون محل تجاهل ، لأنها موضع إجماع بشأنها ، أو لأنها لم تغفر بالاهتمام أو الانتباه . وكما تتغير الظروف والأحوال ، كذلك لابد أن تتغير الموضوعات التي يقع عليها الاختيار . ففي سنة ١٨٨١ لم تكن هناك حاجة لتنمية وتطوير سياسة للطاقة . لأنه كانت هناك وفرة من الخشب للتدفئة والوقود ، ووفرة من الخيول للنقل ، وهلم جرا . وقطعاً كان النقل الطويل المدى قضية واردة ، عندما واجهت الأمة الحاجة إلى الطرق والقنوات والنمو المتفجر لصناعة السكك الحديدية ، ولكن القضية لم تكن قضية طاقة ، لأنها كانت مرفورة وغير باهظة التكلفة . أما الآن فقد

ارتفعت النفقات ، وأجهدت الموارد . ولذا فإن وسائل جديدة لإنتاج الطاقة ، بعضها موضع خلاف شديد ، بدأ استحداثها وتطويرها . فصارت الطاقة من أهم القضايا الخلافية ومحور الاهتمام بين قضايا السياسة العامة .

وعلى هذا المنوال ، فإن السياسات التي قد تكون في وقت ما غير متصورة ، تسمى في وقت آخر روتينية تقريباً . ففي سنة ١٨٥٥ كانت فكرة التجنيد الإلزامي - حتى في زمن الحرب - خليقة بأن تبدو مثيرة للحنق والاستنكار . ولكن في سنة ١٩٥٥ عدت عملية « القرعة العسكرية » غير خلافية نسبياً ، حتى في زمن السلم . ولكن في أعقاب حرب فيتنام ، بدا مرة أخرى أن القرعة العسكرية - في زمن السلم على الأقل - ينبغي ألا يسمح بها كسياسة عامة . ومع هذا لم تكد تمضي سنوات قليلة حتى خطا الرئيس كارتر في سنة ١٩٨٠ خطوة أخرى نحو التجنيد الإلزامي بأن أمر بالعودة إلى التسجيل في مراكز التجنيد في زمن السلم ، وحصل على تأييد الكونجرس لسياسته .

وفهم كيفية صياغة السياسة يفترض شيئاً من المعرفة بالقوى التاريخية التي تعمل في البلاد ، ومعرفة الأحداث الجارية . وعملية صياغة السياسة العامة عملية مستمرة ، لا يحتمل أن يكون فيها قرار سياسي واحد نهائياً . فحتى القرارات المتعلقة بسياسة معينة عرضة للمراجعة والتنقيح باستمرار . وفضلاً عن هذا فإن البلد والكرة الأرضية ، في حالة تغير متواصل تبعاً للظروف ، فيحتاج الأمر إلى تغيرات حتى في السياسات التي كانت تعد نهائية في وقت ما ، فإذا بهذه التغيرات تصبح لا مفر منها .

وتؤثر عوامل عديدة في اختيار القضايا التي تصبح موضوع اهتمام سياسي وجوهر السياسة العامة . وفي أي وقت من الأوقات قد تكون أمور كثيرة خارج قدرة الحكومة على السيطرة عليها ، أو خارج النطاق المقبول لنشاطها . وهناك أمور أخرى قد تفرضها على الحكومة مجموعة أو أكثر من مجموعة ذات مصلحة ، بل أحياناً نتيجة شعور شعبي عام . ففي بعض الأحيان قد تبرز ظروف غير منظورة فجأة وتتطلب التصرف فيها . في الثلاثينات مثلاً أصيبت نساء كثيرات بالشوبهة أو العمى بسبب مواد كيميائية خطيرة داخلية في تركيب أدوات التجميل ، ومات عدة أشخاص بسبب تعاطي عقاقير أُنيج وصفها للمرضى بدون مراعاة لسلامتهم . وتخفضت هذه المأساة بسرعة عن تشديد الرقابة على العقاقير ومستحضرات التجميل . وأدت الأمور التي كشف عنها المدافعون عن المستهلكين - مثل رالف نادر - في الستينات إلى إنشاء مستويات للسلامة في صناعة السيارات التي كانت خالية من مثل هذه الاشتراطات . كما أن الشكوك في أن العيوب

الخلقية في المواليذ ، وارتفاع معدل الإصابة بالسرطان ، وغير ذلك من الآثار الضارة بالصحة ، جاءت نتيجة مواد كيميائية أفرغت قبل سنوات كثيرة في قناة لاف Love Canal بنيويورك ، وقد تمحضت عن إلحاح متجدد لتطوير معايير صارمة للسيطرة على النفايات في الثمانينات . (وكذلك اكتشاف « قنابل زمنية » كيميائية مماثلة في ميسوري وأماكن أخرى واسعة النفاثر في أرجاء البلاد جعلت هذه المشكلة أشد إلحاحاً) . وبالمثل ، نجد الصعوبات المتواصلة بشأن التصرف في المواد المشعة . وإمكان وقوع بعض هذه المواد الخطرة في أيدي الإرهابيين قد زادت من القلق العام . فالتصرف في النفايات من جميع الأنواع صار موضوع اهتمام كبير لدى من يشكلون السياسة العامة القوية . وقبل قرن من الزمان لم تكن هذه الاهتمامات تكاد توجد .

ومن الصعب تحديد دور واحد لتحويل القضايا بوجه عام إلى اهتمامات سياسية . فالسياسات المختلفة تنتج من مؤثرات مختلفة ، بعضها داخل ، وبعضها خارجي ؛ تأثير بعضها الضجة العامة ، في حين لا ينال بعضها الآخر من الاهتمام العام إلا القليل ، بل لا يكاد ينتبه الجمهور إليه . ولكن النتيجة في جميع الأحوال تنجم عن العملية السياسية ، ومن الأعمال المعقدة والدقيقة التوازن للنظام السياسي نفسه . فلكي يكون المرء عبقراً بالسياسة العامة ، لابد له إذن من فحص السياسات المحددة النوعيات من حيث هي وظيفة للنظام الذي أثمرها . وينبغي أن يدخل في هذا الفحص فهم بعيادىء السياسة الأمريكية . ومثل هذا التناول لكل « حالة » على حدة أخلق بأن يوضع عمليات وضع جدول الأعمال وصنع القرار أكثر مما توضحه دراسة « عملية صنع السياسة » ككل .

السياسة الزراعية

وفي وقت ما كانت أمريكا إلى حد كبير أمة من المزارع والمزارعين . أما الآن فهي بلد صناعي حضري . والنمو التكنولوجي الذي أدى إلى التصنيع أحدث في الزراعة أثراً عظيماً ، فمع أن المزارع باتت تحتل مساحة أصغر بكثير من أراضينا عما كانت تشغله في السنوات الماضية ومع أن المزارعين صاروا الآن أقلية من السكان ، إلا أن الزراعة الأمريكية موضع إعجاب العالم كله بسبب إنتاجيتها التي لا يصدقها عقل . وفي الوقت نفسه ، فإن التغيرات التي أنتجت الحضرية والمزارع الضخمة أسهمت أيضاً في إحداث

تطورات مزعجة في الريف اقتضت تصرفات من جانب الحكومة القومية . ويستج جانب من اهتمام الساسة القوميين بالسياسة الزراعية عن أهمية تمتع الأمة بقاعدة زراعية سليمة . وقسم من هذا الاهتمام مصدره التعلق الرومانسى بأن هذه الأمة أمة من صغار المزارعين الأشداء المستقلين (ولم يعد لهم وجود ، بفرض أنهم وجدوا في أى زمن على الإطلاق) ، والقسم الآخر مصدره السياسة العملية النافعة (البرجماتية) . فالمزارعون الأمريكيون غير مرتبطين ارتباطاً وثيقاً بأى حزب سياسى ، وكانوا على مدى التاريخ شديدى التقلب يغيرون ولاءهم ليحققوا أغراضهم . وقد كون الفلاحون قاعدة أحزاب أقلية عديدة وحركات احتجاج (مثل حزب العمال والفلاحين في مينيسوتا ، وعصبة اللاحزيين في داكوتا الشمالية ، وحزب جرينباك وحزب الشعبين في القرن التاسع عشر) كانت مصدر خوف لأنصار الوضع القائم . ولم يكن المزارعون في هذه التقلبات السياسية يعملون كوحدة متجانسة . وكما يتباين الكهربائيون ، والأساتذة ، وفتانان الروك في آرائهم السياسية ، كذلك يصنع المزارعون . ثم إن هناك أنواعاً كثيرة من الزراعة تحتاج إلى سياسات حكومية مختلفة .

ولكن هذه التنوعات لم تمنع الزراعة من أن تكون أحد المكونات الرئيسية لاهتمامات السياسة العامة ؛ ووزير الزراعة البارع الكفاء المتخصص يعد من أهم المستشارين للرئيس في الأمور الداخلية . وقلة من بين السياسات الحكومية هي التي لا تؤثر في الزراعة على نحو ما . فالطرق العلوية بين الولايات التي صارت من المعالم البارزة لمنظر البلاد العام في الخمسينات ، مثلاً ، كثيراً ما تقسم المزارع الكبيرة إلى شطرين ، مما يجبر المزارعين على السفر أميالاً للوصول إلى القسم الآخر من مزارعهم عبر الطريق العلوى . ومع هذا ، فالبؤرة الكبرى للسياسة الزراعية للحكومة الفيدرالية وللولاية موضوعها المزارع والمزارعون على وجه التخصيص ، وسوف نقصر كلامنا على هذه البؤرة .

ومع أن مشكلات المزارع تضرب بجذورها في الماضى البعيد ، إلا أنها برزت في شكلها الحديث لتستريح الاهتمام القومى في أوائل هذا القرن . ففي العشرينات اقتزنت الانتاجية العالية بهبوط مذهل في أسعار السلع الزراعية ، بحيث طالب المزارعون بمساعدات فيدرالية . وفي سنة ١٩٢٩ أجبر أعضاء الكونجرس عن المناطق الزراعية الرئيس هوفر على قبول إنشاء هيئة فيدرالية للمزارع وتشجيع التعاونيات الزراعية ، ولكن الكساد الكبير دمر الاقتصاد بحيث صار مثل هذا البرنامج لا معنى له . وفي سنة ١٩٣٣ أُنجزت إدارة فرنكلين د. روزفلت إقرار قانون للموامة الزراعية قيد الإنتاج ،

السياسة العامة / ٢٧٩

وسعى لرفع أسعار بعض السلع الزراعية المعينة إلى المستوى الذى كانت عليه ما بين سنتى ١٩٠٤ و ١٩١٤ . وهذا هو ما سُمى « برنامج التكافؤ » الذى يعمل على إبقاء الأسعار الزراعية عند مستوى معين له ارتباط بالأسعار الصناعية . وفى التطبيق يحتاج مثل هذا البرنامج إلى موازنة مستمرة لدعم الأسعار بإعانات تدفعها الحكومة مباشرة للمزارعين .

وفى سنة ١٩٣٦ حكمت المحكمة العليا فى قضية « الولايات المتحدة ضد بتلر » ، بأن قانون سنة ١٩٣٣ للموازنة الزراعية غير دستورى ، وذلك على غرار ما صنعه هذه المحكمة بكثير من النقاط الجوهرية لسياسة « البرنامج الجديد » التى انتهجها الرئيس روزفلت . بيد أن اتجاه المحكمة العليا سرعان ما تغير ، فقبلت قانوناً جديداً للموازنة الزراعية صدر سنة ١٩٣٨ ، مع أنه كان مماثلاً للقانون الاصل ، وينطوى أيضاً على فكرة التكافؤ ! وقد أثار هذا التكافؤ كثيراً من الخلاف حول السياسة الزراعية وعلى سبيل المثال : كم ينبغي للحكومة أن تشتريه من الحاصلات وتخزنه كى تبقى الأسعار مرتفعة ؟ وهل ينبغي أن يكون هناك دعم مباشر للأسعار ؟ وهل هذا الدعم يجب أن يكون ثابتاً عند ٩٠ ٪ أم يكون مرناً يتفاوت بين ٦٠ و ٩٠ ٪ ؟

ولم تكن السياسة الزراعية بارزة فى المناقشات القومية أثناء السنوات القليلة الأخيرة ، مثلاً كانت منذ الثلاثينات « البرنامج الجديد » حتى سنوات « الحدود الجديدة » فى عهد إدارة جون ف. كنيدي فى أوائل الستينات . ولكننا نخطئ إذا قللنا من أهميتها ، على النحو الذى اكتشفه المرشح للرئاسة رونالد ريجان فى كنساس وهو يخوض معركة انتخابات سنة ١٩٨٠ . فقد أثار موجة غضب عندما رد على سؤال وجه إليه بأنه لا يعرف إلا القليل عن سياسة « التكافؤ » !

إن الخطوط العريضة لسياسة الأمة الزراعية ظلت معيئة منذ « البرنامج الجديد » . فهى تنطوى على التركيز على صيانة الموارد ، ودعم الأسعار ، والسيطرة على الإنتاج مع شراء الحكومة وتخزينها لفائض الإنتاج ، وسياسة فعالة لتسويقها فى الدول الأخرى بكافة أنحاء العالم . وشحن القمح إلى الاتحاد السوفيتى — وكذلك وقف شحنات القمح إلى تلك الدولة — يدلنا على أن السياسة الزراعية يمكن أن تؤثر أحياناً فى السياسة الخارجية ، والعكس صحيح . وتوجد بوزارة الزراعة فعلاً إدارة للزراعة الخارجية . ومن أهم موضوعات السياسة الزراعية الأمريكية تحسين أحوال الحياة الريفية . ولقد كان هذا من أكبر اهتمامات الرئيس لندون جونسون وهو يحاول خوض حرب إجمالية ضد

الفقر . وكان ذلك امتداداً لبرامج البرنامج الجديد بحيث تيسرت القروض للمزارعين ، وشيدت طرق كافية ، وانتشرت كهربة الريف وخدمات التليفون . ولكن الاتجاه في الحكومة ككل استهدف صياغة السياسات عموماً بصورة تتفق مع مصالح أقوى شرائح المجتمع الزراعي (أى أثرياء المزارعين والأعمال الزراعية المتحدة والمندمجة الضخمة) مما يناقض هذه الاهتمامات . فمثلاً الاتجاه العام صوب « الأعمال الزراعية الضخمة » التي تمارسها منظمات قوية النفوذ مثل « مكتب الاتحاد الفيدرالى للمزارع الأمريكية » كثيراً ما يلقي الاستجابة من الكونجرس والفرع التنفيذي على حساب « مزرعة الأسرة » وغيرها من المشروعات الزراعية الأصغر حجماً ، أو الأقل تنظيماً . إن دور الزراعة كدعماء للدور الأمريكى المترشح فى اقتصاديات العالم سيؤثر فى أى جهد لإعادة توجيه السياسة الزراعية فى الوطن .

الأعمال والحكومة

يقوم اقتصاد الولايات المتحدة على الملكية الخاصة لمشروعات المؤسسات التجارية لدرجة أكبر كثيراً مما يوجد لدى أى أمة كبيرة أخرى . ولأن الملكية العامة هى الاستثناء النادر ، لذا كانت هناك اختلافات كبيرة فى الرأى بشأن العلاقة بين « الأعمال » والحكومة منذ إنشاء هذه الأمة . فمن جهة شجعت الفردية الأمريكية البعض على القول بأن الحكومة ينبغى ألا يكون لها دور ، وأن « الأعمال » ينبغى أن تترك وشأنها تماماً . ومن جهة أخرى ، تسببت نهضة الصناعة والشركات المندمجة أثناء القرن التاسع عشر فى قيام احتكارات ابتزت الجمهور ، وخلقت ظروف عمل بشعة . وترتبت على هذه الظروف المطالبة بالتنظيم الحكومى . ومع أن « الأعمال » وحدة واحدة ، ولها أكثر من صوت ، إلا أنه توجد « وجهة نظر متميزة للأعمال » تشجعها منظمات مثل الاتحاد القومى للصناعات وغرفة الولايات المتحدة التجارية . وقد قاوم قادة « الأعمال » بوجه عام التنظيم ، وقالوا إنهم يفضلون أن يتركوا وشأنهم . ولكنهم من الناحية العملية كثيراً ما طالبوا بتعريفات تكفل الحماية الجمركية ، وما إلى ذلك من المساعدات الحكومية . وقد أدت ضغوط العمال ، « والأعمال » الصغيرة ، والفلاحين أثناء الفترة التقدمية فى أوائل القرن العشرين إلى بداية جهود بذلتها الحكومة لمحاربة جانب من أسوأ الممارسات التى كانت وقتئذ سائدة فى عالم « الأعمال » الكبيرة . وتنوعت التفاصيل إلى

حد كبير ، ولكن ظل النمط الأساسي متشابهاً ، حيث تعمل الحكومة بصفتها المنظم والمتبرع إلى مجتمع « الأعمال » في آن واحد . فبالإضافة إلى تعريفات الحماية الجمركية ، تتضمن مساعدة الحكومة للأعمال حماية براءات الاختراع وحقوق الطبع ، وتمنحها مساعدات مباشرة مثل هبات الأراضي الشاسعة للسكك الحديدية (أثناء القرن التاسع عشر أساساً) ، وتشيد وتضيق الطرق العلوية التي تستفيد منها صناعة الشاحنات ، وتضع معدلات لنقل السلع المستعملة منخفضة القيمة ، وتمنح خصماً من الضرائب لبعض أعمال التعدين ، وبصورة خاصة لشركات التنقيب عن البترول مع مسموحات للاستهلاك ، وتدعم النقل الجوي بإتاحة عقود مجزية لنقل البريد بواسطتها والإسهام في بناء وصيانة المطارات ومرافقها . ولو أردنا تقديم قائمة تامة لمعونات الحكومة للأعمال (الصناعية والتجارية) لاحتاج ذلك إلى كتاب مستقل بأكمله وأنشئت وزارة التجارة التي ترمز إلى جهود الحكومة لمساعدة الأعمال سنة ١٩١٣ بفصلها من وزارة التجارة والعمل التي كان عمرها عشر سنوات . ومساعدة مصالح « الأعمال » هي المسئولة الأولى للوزارة . ويتكلم وزير التجارة باسم مجتمع الأعمال لدى الرئيس ولدى الكونجرس معاً .

ويحدد الدستور سلطة الحكومة القومية في تنظيم الأعمال فالجهود التنظيمية لابد أن تصمم بحيث لا تحرم أى شخص أو شركة مندمجة من « التنفيذ الصحيح للقانون » . ومع هذا يجب أن تكون هناك مصلحة قومية مشروعة ، وأول واجبات هذه المصلحة هو التأثير المباشر أو غير المباشر على التجارة بين الولايات . ومع هذا فقد اتجهت المحكمة العليا منذ أواخر الثلاثينات إلى تفسير اصطلاح « التجارة ما بين الولايات » بأنه ذو مفهوم شامل . وقلة من مشروعات الأعمال تعد الآن خارج نطاق سلطة الحكومة القومية بالكلية .

وأول الأنشطة التنظيمية الهامة التي قامت بها الحكومة الفيدرالية قانون شيرمان لمكافحة الاحتكار في سنة ١٨٩٠ ، والغرض منه القضاء على الاحتكارات وغيرها من القيود على الصناعة . ولكن قرارات المحكمة العليا قيدت تطبيقه عشرات السنين . وفي سنة ١٩١٤ شدد الكونجرس جهوده في التنظيم بإصدار قانون كلايتون لمكافحة الاحتكار ، الذي كان المقصود منه القضاء على الجهود المبذولة لإخراج المنافسين من ميدان العمل ، وزاد هذا القانون من القيود على ممارسات « الأعمال » لتقييد المنافسة ، وجعل موظفي الشركات المندمجة مسئولين عن انتهاك هذا القانون ، واعترف بصراحة

بنفايات العمال كممنظمات شرعية . وأنشأ الكونجرس أيضاً هيئة الصناعة الفيدرالية التي نيطت بها المساعدة على تقوية جهود الحكومة التنظيمية . ومن حيث التطبيق لم يثبت أى من هذه الاجراءات أنه بالقوة التي توقعها له أنصاره .

ويتوقف الكثير على تكوين المحاكم والموظفين السياسيين المكلفين بالتنفيذ . ففي عهد إدارتي « تيودور روزفلت » و « وودرو ويلسن » كانت هناك جهود واضحة لتنشيط الاجراءات المضادة للاحتكار ، في بعض الحالات على الأقل . ولكن تغيير الإدارة وقف هذه الجهود . ومن أقوى هذه الفترات ما حدث في عهد رئاسة فرانكلين روزفلت بعد أن عين « ثورمان أرنولد » مساعداً للنائب العام في أواخر الثلاثينات . وكذلك يتوقف الكثير على الهيئة المعنية التي تملك مسئولية فرض محاولة معينة للتنظيم .

وعلى مدى سنوات كان أى شخص ينتقل من مكان إلى آخر مستخدماً وسائل شركة نقل بين الولايات خليقاً بأن يدرك الدرجة التي وصلت إليها « هيئة التجارة بين الولايات » - والمفروض أنها تنظم صناعة الشحن - في تسخير لوائحها لحماية هذه الصناعة ، بدلاً من السيطرة عليها . وكذلك نجد هيئة الطاقة الذرية القديمة تعمل لتوسيع صناعة توليد الكهرباء النووية أكثر مما تعمل لإقامة معايير كافية للأمان منها . والمشكلة تلتخص في أنه كثيراً ما نجد أن الوكالة التي يفترض الجمهور أنها وجدت للسيطرة على صناعة ما لصالح « المستهلكين » قد صارت تعمل لتقييد حقوق الجمهور لصالح « الصناعة » . سواء أكانت الوكالات « أسيرة » الصناعات - كما هو التفسير المعتاد - أو كانت تحت سيطرة الصناعة منذ بدايتها ، فهذه مسألة قابلة للمناقشة . فإذا يمكن للمرء - مثلاً - أن يفهم من معظم تاريخ « إدارة الطعام والعقاقير » ؟ . فمنذ الستينات كانت قوة هزيلة التمويل لحماية الجمهور ، ولكنها في معظم تاريخها - بما في ذلك سنواتها الأولى - بدت وكأنها المتحدث باسم صناع العقاقير . ومسألة لها معنى أكثر من مجرد الرمز عندما يهدى اتحاد الصناعات الصيدلانية جائزته إلى مفوض الطعام والعقاقير ، كما حدث في سنة ١٩٥٨ .

وفي العشرين سنة الأخيرة صدرت تنظيمات هامة للأعمال تديرها وكالات جديدة ذات تنظيمات وإدارات مختلفة من الوكالات القديمة . فالتنظيمات الجديدة تسمى لحماية المستهلك والبيئة ، والوكالات التي تطبقها ترفع تقاريرها غالباً إلى مدير أكثر مما ترفعها إلى هيئة أو مجلس إدارة . وتكون المحاسبة عن قرارات الوكالة أوضح عندما يكون لها رئيس واحد ، وكثيراً ما تستلزم القوانين الجديدة تصرفات محددة ، وتعين لها حدوداً زمنية

معينة لا تستطيع الصناعة أن تحمل الوكالة على تجاهلها ، ما لم يعدل الكونجرس القانون نفسه .

وليس تشريع حماية المستهلك والبيئة والسلامة العامة نسيج وحده في العشرين سنة الأخيرة . فقد أقر الكونجرس قانون « نقاء الطعام والعقاقير » ، وقانون التفتيش على اللحوم في سنة ١٩٠٦ استجابة لكتابات الصحفيين المشهرين بالأوضاع ، ولرواية « ابتون سنكلر » المساة « الغابة » ، التي فضح فيها ، من بين أشياء كثيرة ، القذارة في مصانع تعليب اللحوم ، مما صدم الجمهور . ولقى الجمهور ، مشترى الأسهم ، الحماية على يد قانون سنة ١٩٣٤ للضمانات والمصافق (البورصات المالية) الذي أنشأ أيضاً هيئة للضمانات وسوق الأوراق المالية لتنظيم إصدار الأسهم المدعجة وبيعها . وزاد قانون سنة ١٩٣٨ للأغذية والعقاقير ومستحضرات التجميل من قوة الحماية التي كفلتها القوانين السابقة . ولكن في السنوات الأخيرة زاد عدد القوانين الصادرة بشأن الموضوعات المتنوعة ، مثل نقاء الهواء ، ومراقبة المواد السامة ، وأمان السيارات ، وأمان الصحة المهنية ، والصدق عند الإقراض ، والصدق في الإعلان ، زيادة كبيرة على عدد القوانين التي صدرت في الماضي ، وكذلك فاعليتها .

وقد زاد ظهور أنصار عدم التنظيم في عهد إدارة كارتر . وأدى القول بأن تنظيم الشحن وصناعات الخطوط الجوية لم يحم الجمهور ، وأبقى المعدلات مرتفعة ارتفاعاً مصطنعاً ، إلى شيء من عدم التنظيم الجزئي ، الأمر الذي أثار الأسف العميق في كثير من المدن الصغرى والمتوسطة الحجم التي فقدت خدمات الخطوط الجوية منذ صار للخطوط الجوية حرية إلغاء المسارات غير المجزية . ولم يزل الوقت مبكراً لكي نقول ماذا سيكون تأثير ذلك على الشحن . ولكن لعل الجمهور سيستفيد لأن التنظيمات القديمة لم تكن تكفل تقريباً أى حماية إلا لخطوط الشحن الكبرى الراسخة . ومقترحات عدم التنظيم — وإن كان بعضها له مبرراته الوجيهة — ينبغي مع هذا أن نتناولها بحرص إن أردنا خدمة مصالح الجمهور فأصحاب النفوذ القوي يوجهون جهودهم لصد كثير من القيود على « الأعمال » التي يراد بها حماية العاملين والمستهلكين . وهناك انتقاد مر لإدارة السلامة المهنية والصحة — مثلاً — وثم جهود داخل الكونجرس لإضعاف سلطة هيئة الصناعة الفيدرالية التي تحدد نشاطها . فقد بدأت هذه الهيئة أخيراً تنفذ ما خولها الكونجرس من السلطة ، وهو تقييد الصناعات غير المنصفة للجمهور وممارسات الإعلان الضارة . وقد أثار ذلك هياج أعضاء عالم الأعمال الذين يريدون التساهل من جانبهم ،

ومن جانب مؤيديهم في الكونجرس . وكما قلنا من قبل ، ما من سياسة عامة يمكن أن تعد نهائية .

الحريات المدنية والسياسة العامة

من أهم قضايا أى دول ديمقراطية ليبرالية ما له صلة بالحريات المدنية وما يميز الحرية المدنية من الحق المدني أن يترك المرء وشأنه ، أى أن يكون حراً في أن يعيش حياته الخاصة مع الحد الأدنى من التدخل الضرورى لحماية الحريات الماثلة للآخرين . وتحديد هذا الحد الأدنى من التدخل بشكل عام أو خاص هو بالطبع ، من شأن أى أمة تريد ألا تكون استبدادية . فمن الذى يرسم هذا الخط الفاصل ؟ وأين ينبئ أن يرسم ؟ فى الأمم الديمقراطية نجد الشعب — نظرياً — هو الذى يرسم الخط ، وإن كان الواقع أن الذى يرسم الخط هم النواب المنتخبون والمحاكم . أما سيطرة الشعب فهى محدودة عملياً بتعيين وتغيير الموظفين ، أو على الأكثر ، بتغيير النظام ، والموضع الصحيح لهذا الخط لا يزال أقل وضوحاً . والغالب الأعم أن الموظفين الإداريين أقل تحرراً فى نظرهم من أولئك الذين قد يختلفون مع سياسة معينة .

والاهتمام الكبير بقدرات الحكومة القومية الجديدة على تقييد الحرية الشخصية دفع أول كونجرس إلى اقتراح قانون أو « صك للحقوق » يضاف للدستور . وسرعان ما صادقت الولايات على التعديلات العشرة ، المقصود بها حماية المواطنين من السلطة القومية . وكل ولاية لها دستورها ولها « صك حقوقها » . ولفترة طويلة من التاريخ الأمريكى كان المفهوم أن هذه الحماية كافية . ويقيّد صك حقوق الولايات المتحدة الملحق بدستورها السلطة القومية فقط . وبناء على أحكام محكمة الولايات المتحدة العليا لا يحى هذا الصك المواطن من تصرفات الولاية . ولم يوجد أى أساس قانونى لحماية قوية المواطن من تصرف الولاية الذى ينتهك الحريات المدنية الأساسية إلا بعد تبنى التعديل الرابع عشر ، الذى يتضمن — من بين ما يتضمنه — أنه « لا يجوز لأى ولاية أن تسن أو تفرض قانوناً يتنقص من امتيازات أو حصانات مواطنى الولايات المتحدة » . بل أكثر من هذا ، اعترفت المحكمة العليا بحكمها فى قضية « جتلو ضد نيويورك » فى سنة ١٩٢٥ لأول مرة بأى حق يندرج تحت « الامتيازات والحصانات » التى أشار إليها التعديل الرابع عشر . ومنذ ذلك الوقت أصدرت المحكمة العليا أحكاماً كثيرة « تجسد »

حريات « صك الحقوق » في تلك الحريات التي وردت في التعديل الرابع عشر ، بحيث يتحتم الآن على حكومة الولاية أن تدعن لكل الحمايات الهامة التي يكفلها صك الحقوق للمواطنين الأمريكيين . وينبغي للمرء أن يتذكر ، مع هذا ، أن قرارات المحكمة يمكن أن تغير اتجاهها لتبتعد عن الحرية بمثل قدرتها على الاقتراب منها .

والتعديل الأول يجمع طائفة من أهم الحمايات ، وهي حرية التعبير ، والنشر والدين والتجمع . ويرغم الصياغة الواضحة للتعديل (لا يجوز للكونجرس أن يسن أى قانون . . .) إلا أن حريات التعديل الأول أو أى حريات أخرى ليست مطلقة . فقد أكدت المحكمة العليا دائماً - على سبيل المثال - أن بعض أنواع الكلام ليست محل حماية ، ولا يجوز لأحد أن يهدد حياة الرئيس . ولا يعد الفحش - سواء أكان كلاماً أو مطبوعات - محل حماية ، وينطبق هذا أيضاً على القذف والتشهير والتعريض على الشغب . وكذلك حرية الديانة ليست محل حماية إلى حد الموافقة مثلاً على بعض الممارسات أو الطقوس الشاذة مثل القرايين البشرية ، بالغة ما بلغت حماسة الاعتقاد بها وصدقه . وكثيراً ما وجدت المحكمة صعوبة في تعيين الحدود المقبولة لهذه الحريات .

وقد تناولت المحكمة العليا قضية حرية الكلام في دعوى نشأت عن الحرب العالمية الأولى ، وهي دعوى « شينك ضد الولايات المتحدة (١٩١٩) » . وقد صاغ القاضي أوليفر وندل هولز مبدأ « الخطر الواضح والمائل » للمحكمة ، مؤكداً أن التعديل الأول ينبغي أن يحمى الكلام الذى يمثل الخطر الواضح لإثارة تصرفات غير قانونية . وبإدغام هولز أقر بأن الكلام الذى يمكن أن يكون في غير حالة الحرب مقبولاً يجوز منعه في وقت الحرب ، وقد أدين « شينك » فعلاً وسجن لأنه وزع مطبوعات ضد التجنيد . ومن المفارقات الساخرة أن قضية « جتلو » أيدت أيضاً إدانة قائمة على كلام محظور ، وفي الوقت نفسه ساعد هذا الحكم ، لأول مرة في تاريخ أمريكا على التوسع في استخدام صك حماية الحقوق - فيما يتعلق بحرية الكلام والنشر - لى تنقيده به الولايات مثلاً تنقيده به الحكومة القومية .

وفي الثلاثينات والأربعينات وصلت المحكمة إلى القول بأن حريات التعديل الأول أساسية جداً ، بحيث إنها لا تقيد الولايات فحسب ، بل تحتل أيضاً « مكان الأفضلية » بين سائر الحريات الأخرى . ويرغم هذا التعبير عن الولاء للحرية قررت المحكمة في قضية « دنيس ضد الولايات المتحدة » في سنة ١٩٥١ - أن عشرة زعماء من الحزب

الشيوعي الأمريكي - وكانوا قد أدينوا بتهمة الكلام الخطر بناء على قانون سميت لسنة ١٩٤٠ وهو القانون الذى يجرم مناصرة قلب نظام الحكم بالقوة - يمثلون فعلاً خطراً قائماً وواضحاً . وفى أوائل الخمسينات أدين عشرات بقانون سميت هذا . ولم ينقض هذا القرار تقنياً قرار قضية « دنيس » ، ولكن المحكمة انتهت الآن إلى أن مجرد مناصرة قلب الحكومة كمبدأ فلسفى لا يمكن أن يكون موجباً للعقاب ، وأن على الحكومة لكى تدعم الإدانة أن تبرهن على أن المتهم قصد إثارة محاولة فعلية لقلبها . وفى سنة ١٩٦٩ كانت المحكمة مستعدة لتأييد حق تلميذ ثانوى فى وضع شريط أسود على ذراعه احتجاجاً على حرب فيتنام ، متحدياً بذلك لوائح المدرسة (قضية تذكر ضد مدرسة جماعة دى موان) ، وقبلت المحكمة لبس شريط النزاع على أنه (كلام رمزى) ، وبناء عليه يستوجب الحماية . وقانون سميت أصبح الآن غير معمول به ، وكذلك قانون الأمن الداخلى لسنة ١٩٥٠ قصد به إلغاء الحزب الشيوعي عن طريق قرارات تصدرها هيئة السيطرة على النشاط التخريبى ، التى لم تعد قائمة الآن .

وحرية النشر وثيقة الارتباط بحرية الكلام . وبصورة عامة قررت المحكمة أن الكبح المسبق غير مسموح به ، أى أن المادة المنشورة لا ينبغي أن تعرض مقدماً لكى تنال الموافقة ، وأنه لا يجوز منع الناشرين من نشر موضوعات معينة . ولكن من ناحية أخرى يمكن تقديم الناشر للمحاكمة ، لأنه نشر أنواعاً معينة من المواد التى لا تشملها الحماية ، ومن أمثلة المواد غير المشمولة بالحماية تلك التى يحكم بفحشها أو بذاعتها ، والتى تخض عمداً على الشغب أو الفتنة ، أو تلك المواد الكاذبة بقصد الإضرار والإساءة ، والقذف . وقد وجدت المحكمة أشد العناء لكى تقرر ما هو الفحش ، فلا العرى ولا وصف الجنس كافيان لاستحقاق الحكم بالبذاءة أو الفحش . وفى الماضى كان الكتاب الذى يعد ذا قيمة اجتماعية أو أدبية أو فنية يحظى بالموافقة ، بصرف النظر عن مضمون فقرات معينة فيه . إلا أن المحكمة تأخذ الآن فى اعتبارها « معايير المجتمع المحلى » عند إصدار أحكامها . وبطبيعة الحال ، لا يساعد على توضيح فكر المحكمة ما يوجد من اختلاف واقعى كبير بين سانت جو براكسانساس مثلاً ، وبين سان فرنسيسكو . وهناك قاضيان فقط ، هما المرحوم هوجو بلاك والرحوم وليم او. دجلاس ، هما اللذان أخذوا بالوضع الإطلاقي ، وذهبا إلى أن التعديل الأول يجب أن يؤخذ بحذافيره عندما يقول : « لا يجوز للكونجرس أن يسن قانوناً . . . » ، ورأياً أن هذا النص يجعل المحاكمات بسبب الفحش مستحيلة . ولكن المحكمة لم تسير قط هذا

التفكير ، ولم تزل تنظر قضايا من هذا النوع . وتاريخ أداء المحكمة فيما يتعلق بهذه القضايا شديد التناقض ، بحيث لم يرض أحداً .

وقد قطع المجتمع الأمريكي شوطاً بعيداً منذ صار صك الحقوق ملزماً لكل الولايات ، بل إن بعض الولايات كانت بها كتائب رسمية يتقاضى قساوسها رواتبهم من حصيلة الضرائب . وقد ظهرت مدرستان فكريتان فيما يتعلق بالحكومة والدين في السنين الأخيرة . وقد تكلم القاضي بلاك في سنة ١٩٤٧ فقدم فكرة وجود جدار فاصل بين الكنيسة والولاية (إفرسون ضد هيئة التعليم) . ومن ناحية أخرى ذهب القاضي دجلانس سنة ١٩٥٢ في قضية « زوراخ ضد كلوزن » إلى أن الوضع الصحيح ليس وجود جدار فاصل بالضرورة ، بل الأحرى وجود سياسة تعترف بالتقاليد الدينية بدون إظهار أى مفاضلة بينها . وقد ندم القاضي دجلانس بعد ذلك على هذا القرار ، وصارت المحكمة الآن - كقاعدة عامة - تحايل نظرية « الجدار الفاصل » . ولعل أهم قرار في هذا الشأن هو الحكم في قضية « إنجل ضد فيتال » في سنة ١٩٦٢ الذى حظر قانوناً الصلوات التى تجب الرعاية الرسمية فى المدارس العامة . وكانت المحكمة حريصة على إبراز أن هذا الحكم لا ينطوى على عداوة للدين ، بل مؤداه أن الدين مسألة خاصة ، ولا ينبغي أن يكون موضوعاً لوكالات حكومية ، حتى تلك الوكالات التى نسميها المدارس العامة .

وتاريخ الحريات المدنية فى الحضارة الأنجلو أمريكية هو إلى حد كبير تاريخ محاولات الجماعات البشرية لمنع الحكام من ظلمهم جماعات وأفراداً . وحتى قبل أن يندو صك الحقوق جزءاً من الدستور ، كان الدستور يحرم أن تكون القوانين ذات أثر رجعى ، ويحرم صكوك التفتيش والاحتجاز ، ويضمن حق المثل أمام المحكمة . والقانون ذو الأثر الرجعى يعاقب الشخص على فعل صار بعد ذلك جريمة ، ولكنه لم يكن جريمة وقت إتيانه . وقد يكون صك التفتيش والاحتجاز عقاباً لشخص بالتشريع بدون إجراءات قضائية ، كأن يعلن الكونجرس مثلاً أن شخصاً ما مجرم ، ويحكم عليه بالحبس من غير أن يدع هذا القرار للمحكمة . وحق المثل أمام المحكمة هو أن يملك القاضي سلطة طلب إحضار السجن أمام المحكمة ليقرر هل حبسه قانونى أم لا ، وبذلك يحول دون امتداد الحبس بدون إجراءات قضائية . والدستور يكفل هذه الحقوق على المستوى القومى ومستوى الولاية . وفى حالة حق المثل أمام المحكمة يصبح من حق القضاة الفيدراليين إصدار أوامرهم القضائية ضد سلطة الولاية أو السلطات القومية . ومن حق

قضاة الولاية إصدار أوامهم ضد سلطات الولاية فقط .
 وصك الحقوق والتعديل الرابع عشر وسعاً كثيراً الحمايات ضد السلطات الحكومية .
 والتعديل الرابع يقيد أنواع التفتيش والقبض المسموح بها . وقد أدى ذلك إلى طائفة من
 أكثر أحكام المحكمة العليا تناقضاً (انظر مناقشتها في الفصل السابع) .
 ومع أن مسائل الحريات المدنية غير عادية ، من حيث إنها يتناولها الدستور
 صراحة ، إلا أن عملية صياغة السياسات العامة بشأن حقوق وحريات الأمريكيين تشبه
 المتبع في الأنواع الأخرى من السياسات . فنحن هنا نجد أبرز الصراعات بين الحكومة
 والفرد ، ولكن الإطار العام للعملية ينطوي على ضغوط من جانب مجموعات أصحاب
 المصالح الذين ينشدون بها التأثير في الجمهور ، وجذب صناعات السياسة إلى الانحياز
 لوجهات نظرهم . وقد يكون لهذه المجموعات دور خاص في العملية القانونية (المدعون
 العموميون والشرطة ، والنيابة ، والقضاء) أو تنشأ خصيصاً للتأثير فيها (منظمات
 الحريات المدنية) . وكما هو الشأن في جميع شئون السياسة ، تعكس النتيجة تفاعلاً
 معقداً بين عوامل كثيرة ، وليست هي على الإطلاق ذات الصلات المباشرة فيما بينها .
 فمثلاً اقتصاديات النشر أو السياحة ترتبط بمشاعر المجتمع والقضاء عن الأدب الفاضح
 والصور الداعرة التي تباع في ميدان التاييمز .

الحقوق المدنية والسياسة العامة

بينما تشير الحريات المدنية إلى حق المرء أن يترك لشأنه ، نجد الحقوق المدنية في
 مقابل هذا تشير إلى حقه في أن يلتزم ، وأن يشارك مشاركة فعالة في النظام السياسي ،
 وأن يعامل بالتساوي مع غيره من المواطنين على يد هذا النظام . وأول تقدم كبير أحرزته
 الحقوق المدنية بعد تبنى الدستور حدث في عشرينات القرن الماضي عندما بدأت
 الولايات تلغي شرط أن يكون الناخبون من أصحاب الأملاك . وكان التقدم التالي إلغاء
 الرق البشري الذي اقتضى إقامته نشوب الحرب الأهلية . ثم جاء التعديل التاسع
 عشر ، الذي تقرر رسمياً سنة ١٩٢٠ ، وجعل حرمان النساء من حق الانتخاب منافياً
 للدستور . ويمر الآن بذل الجهد للتصديق على التعديل السابع والعشرين ، وهو
 الخاص بالتساوي في الحقوق ، ويعد استمراراً لنضال طويل في سبيل استكمال حقوق
 النساء .

وعندما نجح أنصار التعديل الخامس عشر في الحصول على التصديق عليه في سنة ١٨٧٠ ، ظنوا أنهم ضمنوا المشاركة المدنية الكاملة للسود في أمريكا ، الذين كانوا قد حصلوا على المواطنة بالتعديل الرابع عشر في سنة ١٨٦٨ . ولكن لسوء الحظ فإن التعديل الخامس عشر سرعان ما أصابه النسيان روتينياً في كل أنحاء الجنوب ، وعانى السود في جميع أنحاء الأمة من التمييز العنصري . وبعد نحو قرن من الزمان ، في الخمسينات ، بدأت الجهود تدفع بالسود إلى المشاركة التامة في النظام الأمريكي ، وصار هذا العقد من السنين هو المرجع الآن عندما نشير إلى الحقوق المدنية .

وينبغي ألا يطمس هذا التقدم الجهود الأخرى الفعالة التي بذلت للحصول على حقوق النساء ، والأمريكيين الأصليين ، والأمريكيين المكسيك ، وغيرهم من المجموعات السكانية . وضعف تأثير التمييز على أساس السن بفعل التعديل السادس والعشرين ، الذي تقرر في سنة ١٩٧١ ، الذي جعل إنكار حق الانتخاب على أبناء الثامنة عشرة والتاسعة عشرة والعشرين من العمر مخالفاً للدستور . وأردف الكونجرس ذلك في سنة ١٩٧٨ بتشريع يحرم التقاعد القسري قبل سن السبعين في معظم الأعمال . وكان التشريع السابق يحرم الكثير من التمييز بسبب السن في العمالة ، ولكن نمو منظمة « جراي بانثر » التي كرست جهودها لمحاربة التمييز على أساس العمر يدل على أنه مازال أمامنا الكثير في هذا المجال .

وتاريخ السود في أمريكا يدل على أن النظام السياسي القائم على مبدأ الحرية الإنسانية يمكن أن يكون مع هذا شديد الجور ، ويدل كذلك على أن التعديل السياسي ، حتى في مواجهة مقاومة هائلة ، لم يزل ممكناً مهما تكن النتيجة بطيئة . فلم تكد تمضي ثلاثون سنة على الحرب الأهلية وما ترتب عليها من التعديل الثالث عشر الذي ألغى الرق ، كما خصص التعديل الرابع عشر والخامس عشر لمنح حقوق المواطنة المدنية الكاملة لجميع الأمريكيين ، حتى قررت المحكمة العليا في قضية بليس ضد فرجينسون في سنة ١٨٩٦ أن التمييز العنصري قانوني ! ولم تنقض المحكمة هذا الحكم حتى كانت سنة ١٩٥٤ ، وقررت في قضية « براون ضد هيئة التعليم » في « توبيكا » أن مبدأ « الانفصال مع التساوي » المسموح به قبل ذلك مبدأ مضاد للمساواة بطبيعته ، بصرف النظر عن أي اعتبارات أخرى ، وكان الكثيرون يائسين من كسب هذا الدعم القضائي ، ولكنه جاء أخيراً .

وكان قرار قضية « براون » نتيجة سنوات طويلة من الجهد على يد عشرات من

المجموعات المناضلة المتحمسة لحقوق السود ، وفي طليعتها « الاتحاد القومى لتقدم الملونين » . ومع السنة التالية جاء أول إجراء مباشر فيما يعده الجمهور عموماً حركة الحقوق المدنية . وكان الحادث المفجر لهذه المرحلة طلب رجل أبيض فى أنوبيس بمدينة متجمرى فى ولاية الألباما أن تنهض خيطة سوداء ، وتتخلل له عن مقعدها ، ورفضت ، وأدى الخلاف الذى نشب على أثر ذلك إلى قيام السود فى متجمرى بمقاطعة استمرت عاماً لنظام النقل فى المدينة ، الأمر الذى كاد يقضى إلى إفلاسه . وكانت المعركة الانتخابية التى كسبت موافقة المدينة على إلغاء التمييز فى وسائل النقل هى التى أبرزت قساً معمدانياً شاباً هو الدكتور مارتين لوتر كنج الابن ، ولم يصبح الدكتور كنج من أكثر قواد حركة الحقوق الإنسانية احتراماً فحسب ، بل أيضاً من أبرز مواطنى الأمة . وكان من بين ما ناله من الجوائز جائزة نوبل للسلام . وكان تحمسه وتمسكه بعدم العنف بمثابة تبنى لأفكار هنرى دافيد ثورو وزعيم حركة استقلال الهند ، موهنداس غاندى .

وقد عانت حقوق السود فى الولايات المتحدة طويلاً بسبب مجموعة من العوامل الخفية . منها أن نظام اللجان فى الكونجرس وتركيزه على الأقدمية معناه تمكن حزب واحد من الجنوب من السيطرة على السلطة التشريعية القومية . يضاف إلى هذا أن الرؤساء كانوا إما غير مباينين بحقوق السود ، أو كانوا معادين لها بالفعل (فالرئيس ودر وويلسن - مثلاً - أنشأ التفرقة العنصرية فى منطقة كوليبا التى توجد بها العاصمة واشنطن) . والواقع أن رئيسين اثنين فقط بعد لتكوينهما اللذان اهما بحقوق السود . ومن المواقف الساخرة أن كليهما كانا من ولاية تومن بالتفرقة ، وهما هارى ترومان من ولاية على الحدود هى ميسورى ، وقد ألغى التفرقة العنصرية فى القوات المسلحة ، وحاول مراراً استصدار تشريع بجعل الشنق الجهايمرى جريمة فيدرالية ، وإلغاء ضرائب الاقتراع كشرط للتصويت ، وكفالة التكافؤ فى فرص التوظيف . وقد رفض الكونجرس مقترحاته هذه بإصرار ، وترك بقية المهمة للندون جونسون - ابن ولاية تكساس التى كانت كونفيدرالية - لى يحقق كثيراً من التقدم . وقد بدأت جهوده قبل أن يصبح رئيساً ، فمنذ كان زعيم الأغلبية فى مجلس الشيوخ ، كان - إلى حد كبير - مسئولاً عن أول تشريع للحقوق المدنية فى هذه البلاد . وهو قانون سنة ١٩٥٧ لإنشاء هيئة الحقوق المدنية ، وجعل منع أى مواطن من التصويت فى انتخابات فيدرالية جريمة فيدرالية . شهدت سنة ١٩٦٠ أولى مظاهرات الجلوس ، فقد أقدم الطلبة السود على الجلوس إلى نضد غداء للبيض فى جرينسبور وبارولينيا الشمالية ، ورفضوا النهوض إلى

أن تقدم لهم الأطعمة . وسرعان ما انتشرت هذه الظواهرات في أنحاء الجنوب . ورفض المتظاهرون مبارحة أماكنهم ، ولكنهم كذلك رفضوا القتال معها اشتد عليهم الضرب وإساءة المعاملة . وفي هذه السنة نفسها قرر الكونجرس قانوناً آخر للحقوق المدنية برغم المقاومة الشرسة من جانب أعضاء الجنوب ، الأمر الذي اضطّر زعيم الأغلبية جونسون أن يبقى انعقاد مجلس الشيوخ طول الليل لكي يتغلب على التعطيل . وقد نص هذا القانون على تجريم اجتياز حدود ولاية أو استخدام تجارة بين الولايات للاشتراك في قذف بالقتال أو التهديد به ، ورخص للنائب العام للولايات المتحدة أن يتحقق من الظروف التي يمنع فيه المواطنون من حقهم الانتخابي . ومن المدهش الآن أن نرى كم كانت المعارضة ضارية إلى ذلك الحد ، وهي شهادة على مبلغ التقدم الذي حصلت عليه الأمة فكرياً .

وفي سنة ١٩٦١ بدأت حقوق الركوب ، حين شرع العاملون للحقوق المدنية من البيض والسود يتجمعون في الجنوب لكي يركبوا معاً في الأقسام المخصصة للبيض فقط في أتوبيسات ما بين الولايات . وجاءت بعد ذلك مسيرات ، ومظاهرات جلوس ، وغيرها من المظاهرات في أنحاء الجنوب . وكانت فترة غليان كثر فيها استخدام القنابل وكثر عدد القتلى من البيض والسود العاملين لنصرة الحقوق المدنية ، عندما جاء رد فعل الجنوب عنيفاً في انفجاراته ضد أبطاً وأرذن خطوات الدمج العنصرى في المدارس ، حتى أن الرئيس الرئيس أيزنهاور اضطّر — برغم تحفظاته على الحكم في قضية براون — أن يرسل قوة من الجيش لحماية التلاميذ السود الذين قبلوا حديثاً في مدرسة « ليتل روك » الثانوية المركزية سنة ١٩٥٧ . وكان من أفزع هذه الحوادث ما جرى في نيو أورليانز ، عندما رأت الأمة ورأى العالم بالتلفزيون المنظر المفزز للبالغين البيض ، وهم يسبون ويصرخون في وجه أطفال سود صغار ، وهم في طريقهم بكل شجاعة إلى مدرستهم الجديدة . وتسببت جهود الطلبة السود لقيد أساليبهم في الجامعات الجنوبية في إثارة الشغب ، وذلك عندما حاولت « أوترلين لومى » الالتحاق بجامعة ألاباما سنة ١٩٥٧ ، ونجح جيمس ميريديت في الالتحاق بجامعة ميسيسيبي سنة ١٩٦٢ ، كذلك كانت سنة ١٩٦٢ هي السنة التي وقف فيها الحاكم جورج ولاس أمام باب مبنى المدرسة كرمز لمقاومة دخول الطلبة السود إلى جامعة ألاباما . ولم تعد للرمز قيمة ، بناء على ترتيب مسبق مع وزارة العدل والنائب العام روبرت كينيدي ، لأنه تنحى عن مكانه ، وأُدخل الطريق للتلاميذ عندما أمره بذلك موظف فيدرالى ، ودخل التلاميذ ، ولكنه حظى مع

هذا بالثناء الجم من جانب أنصار التفرقة لشجاعته في مقاومة قوة حكومة الولايات المتحدة . وبعد ذلك تمكن كل من « شارلين هنتر » و « هاملتون هولز » من أن يصيرا أول طالبين من السود في جامعة جورجيا .

وقد بلغت قوة حركة الحقوق المدنية ذروتها في سنة ١٩٦٣ في مظاهرة من أضخم المظاهرات في التاريخ الأمريكي ، فقد تجمع نحو ثلاثمائة ألف شخص - من البيض والسود - في واشنطن العاصمة جاءوا من كل أرجاء البلاد لإظهار تأييدهم ، وليستمعوا إلى الدكتور كنج يلقي خطبة مؤثرة من فوق درجات نصب لنكولن التذكاري . ورغم وجود الشرطة وقوات الجيش والموظفين المفوضين في كل مكان ، فإن الروح الطيبة تغلبت بشكل عجيب . وفي السنة التالية صار لندون جونسون رئيساً ، وعمل جاهداً لتحقيق أهدافه لإلغاء التمييز بسبب الفقر أو السلالة . وفي خطبة له أمام الكونجرس ردد أصداء ما يقوله رجال حركة الحقوق المدنية : « سنتصر » ، وأنجز فعلاً أقوى تشريع للحقوق المدنية في هذا القرن . وهو قانون سنة ١٩٦٤ للحقوق المدنية .

وبموجب هذا القانون حرم التمييز في نطلق عريض جداً من الحياة العامة ، ومن أماكن كالفنادق والمطاعم ومحطات البتزين والملاهي العامة . وأقام هذا القانون أيضاً معايير صارمة للولايات لمنع أساليب مثل اختبار عرق الأمية أو شروط التسجيل غير المعقولة التي يراد بها منع السود من التصويت . وحرم أيضاً التمييز على أساس الجنس ، والسلالة ، والديانة وما إلى ذلك عند التعيين في الوظائف ، ومنع تقديم التحويل الفيدرالي للمدارس أو أي نشاط يمارس التمييز (ولم يوجب هذا القانون التوازن العنصري في المدارس ، مع أن المحاكم أوجبه في بعض الحالات) . وكان تحديد مدى العدالة في تطبيق هذه المتطلبات صعباً ، ولا سيما للمحاكم التي ناضلت ضد هذه المسألة . وكثير من اللوائح الإدارية لوكالات فيدرالية كثيرة ، وقرارات من المحاكم الفيدرالية ، استلزمته إجراءات تدعيم لإنجاز عدم التمييز . ولكن محكمة الولايات المتحدة العليا في سنة ١٩٧٨ ، في صدد قضية « باك » قررت أن الدعم لا يجوز أن يصل إلى حد حجز أماكن لأعضاء مجموعات الأقلية ، بصرف النظر عن مؤهلاتهم . فالسلالة يمكن أن تعد عنصراً في أمور من قبيل القيد في المدارس ، إذا كان ذلك يؤثر في إصلاح عدم التوازن العنصري .

وحدث تقدم آخر في سنة ١٩٦٤ ، مع التصديق على التعديل الرابع والعشرين الذي توج عملية إبطال قانونية ضرائب الاقتراع كشرط للتصويت في الانتخابات

الفيدرالية . ومن المفارقات أن الإنجازات الرمزية والفعالية المتمثلة في قانون الحقوق المدنية والتعديل الرابع والعشرين حدثت مع مد جارف من أعمال العنف . فعمل امتداد بقية الستينات كانت هناك ثورات في أحياء كثيرة للسود في المدن . وكانت الذروة سنة ١٩٦٧ عندما حدث عنف عنصري في معظم المدن الأمريكية الكبيرة .

استمرت الجهود التشريعية ضد هذه الاضطرابات ، فكان قانون حقوق التصويت في سنة ١٩٦٥ ثانی قانون هام للحقوق المدنية ، لأنه ألغى فعلاً الحواجز الرسمية ضد التصويت وخصّص مسجلين فيدراليين لتسجيل الناخبين في المناطق التي كانت المشاركة الانتخابية فيها منخفضة بشكل ملحوظ . وفي سنة ١٩٦٨ أقر الكونجرس تشريعاً إضافياً لحماية الحقوق في الإسكان ، وكان ذلك - إلى حد ما - تكريماً لذكرى الدكتور كنج . وفي سنة ١٩٧٠ أضيف قانون آخر لحقوق التصويت ، ولكن الأمور كانت قد تغيرت . ذلك أن حرب فيتنام كانت قد استوعبت اهتمام الرئيس جونسون . وكان الرئيسسان نيكسون وفورد غير مهتمين إطلاقاً بمزيد من التقدم في هذا المضمار . وتم اختيار الرئيس بتأييد جارف من السود ، ولكن مجموعات كثيرة من السود انقلبت ضده بعد ذلك ، زاعمين أنه لم يفعل شيئاً لمساعدتهم منذ تولي المنصب . أما انتصارات الجمهوريين في سنة ١٩٨٠ فأتت بالرئيس ريجان إلى البيت الأبيض ، كما كفلت سيطرة الجمهوريين على مجلس شيوخ الولايات المتحدة ، وأتت بالسناتور ستروم ثيرموند من كارولينا الجنوبية إلى كرسي مقرر لجنة القضاء . ولم يضع ثيرموند وقتاً للعمل على القضاء على قانون حقوق التصويت لسنة ١٩٦٥ . وهكذا لا يستطيع أشد الناس تفاؤلاً أن يتوقع مزيداً من الكسب للحقوق المدنية في المستقبل القريب .

إن مكانة المواطن الأسود في أمريكا من وجوه كثيرة أفضل مما كانت بكثير بسبب تشريع الستينات للحقوق المدنية ، ويسبب التشدد الفيدرالي القوي في فرضه . ولكن لم يزل هناك الكثير مما يجب عمله . والمهمة الآن أكثر تعقيداً ، وكثير من المشكلات التي لم تحل أقل وضوحاً من تلك التي عاجلها التشريع . فالسود الآن يتمتعون بالمساواة أمام القانون ، ولكنهم بعيدين كل البعد عن المساواة من حيث الظروف ، ومن حيث ظروف حياتهم بوجه عام . وهم من نواح أسلمية يشاركون في النظام السياسي على قدم المساواة : في التصويت ، وشغل المناصب وما إلى ذلك . ولكن في الأمور الدقيقة والخفية - وإن كانت واقعية - نجد المواطنين السود مازالوا غير مشاركون بالكامل

فهناك تحيز كبير ضدهم وكثيراً ما يفقدون فرص التعليم المتاحة للمواطن الأبيض ، بل قد يجرمون أحياناً حرماناً بدنياً بنقص الغذاء الكافي والرعاية الطبية . وقد جعلت الأمة حقوق السود جزءاً من جدول أعمال سياستها العامة منذ عهد الرئيس جونسون وبفضل إصراره . ولكن بقي أن نرى هل ستستمر الأمة في استكمال هذا العمل بكفالة ألا يجرم طفل - بصرف النظر عن لونه - من المزايا الأساسية الصحية والغذائية والتعليمية ؟

السياسة الاقتصادية

كان دور الحكومة الفيدرالية في الاقتصاد في وقت من الأوقات صغيراً نسبياً ، لأن الحكومة نفسها كانت صغيرة ، ومصرفاتها محدودة . أما الآن فمصرفاتها تمثل نسبة هامة من الدخل القومي الإجمالي ، ولها تأثير عليه ، بقصد أو بغير قصد . والعلاقة بين المقدار الذي تحصل عليه الحكومة بطريق الضرائب والمقدار الذي تنفقه هي علاقة هامة بالنسبة للاقتصاد ككل . فعندما تنفق الحكومة أكثر مما تحصل عليه ، يقال إن الموازنة غير متوازنة . والموازنة غير المتوازنة تميل إلى تعزيز الاقتصاد وتقوية النشاط الاقتصادي والنمو فيه . ولكن ذلك لسوء الحظ يمكن أيضاً يعزز التضخم . وهناك عوامل أخرى تساعد بشدة على التضخم فتصرفات وقرارات منظمة الدول المصدرة للبترول (أوبك) في الحين بعد الحين برفع سعر البترول - وهو مادة أساسية لتجارة وصناعة الولايات المتحدة - سيزيد من التضخم إلى أن يتوقف اعتمادها على الأوبك . وكانت شركات البترول أيضاً شديدة التقاعس عن إتاحة أى توفير للمستهلك ، مصرة على المضي في زيادة أرباحها الطائلة .

وثمة تأثير آخر في الاقتصاد عن طريق السيطرة على كمية النقود المتاحة للتداول (ولا يدخل في هذا النقود السائلة فقط ، بل أيضاً ودائع البنوك وطاقات الائتمان والحسابات المائلة) . وأتسبب في سنة ١٩١٣ نظام الاحتياطي الفيدرالي ، وأعيدت صياغته في سنة ١٩٣٥ في صورته الحالية . وهيئة الاحتياطي الفيدرالي التي تدير هذا النظام تتكون من سبعة أعضاء يعينهم الرئيس ويقر تعيينهم مجلس الشيوخ . ومدة هذا التعيين ١٤ سنة للعضو ، تتيح استقلالاً للاحتياطي الفيدرالي . ولابد لكل البنوك المرخص بها قوماً أن تنتمي إلى الاحتياطي الفيدرالي ، وتملك أسهماً في بنك الاحتياطي

السياسة العامة / ٢٩٥

الفيدرالى فى منطقته . وهناك ١٢ بنكاً من هذا النوع تديرها الهيئة . والبنوك الأعضاء لها أن تقرض من بنك الاحتياطى الفيدرالى ، مستخدمة سندات بمثابة ضمان ، ذات فوائد محددها هيئة الاحتياطى الفيدرالى . وكلما كان معدل الفائدة مرتفعاً ، قل المبلغ الذى تقرضه البنوك ، وبالتالي قل المال المتداول . وتقرر الهيئة أيضاً مقدار السندات الحكومية التى يمكن أن يبيعها أو يشتريها الاحتياطى الفيدرالى أو البنوك الأعضاء . وشراء السندات يزيد المال المتداول ، ويبيعها يقلله . ومثل هذه السياسات النقدية لها آثار محدده على الاقتصاد العالم ، وهذا ما يشهد به أى شخص حاول الحصول على رهنه فى أوائل سنة ١٩٨٠ . وتكتنف هذه العمليات اختلافات كثيرة فى الرأى ، ويرجع جانب من ذلك إلى الاستقلال الذاتى لنظام الاحتياطى الفيدرالى . صحيح أن الرئيس قد يكون قادراً على التأثير فى هيئة الاحتياطى الفيدرالى وصحيح أيضاً أن الهيئة قد تحد سعر فائدة مرتفعاً حينما يريد له الرئيس أن يكون منخفضاً ، أو تتخذ أى قرار آخر مضاد لسياسات الرئيس الاقتصادية . فواضح إذن أن الرئيس لا يملك سلطة تحديد كل تصرفات الحكومة عند وضع السياسة الاقتصادية ، ولا الكونجرس ، اللهم إلا إذا رغب فى تعديل نظام الاحتياطى الفيدرالى .

ويبد أن الرؤساء لديهم أدوات كثيرة للتدخل العشوائى فى الاقتصاد ، بتخويل من الكونجرس أو بالاشتراك معه ، فقد تنجبه السلطة التنفيذية لرفع أو خفض الضرائب ، أو معدلات الإنفاق الحكومى . وتحتاج هذه التصرفات إلى قرارات من الكونجرس . ويبيح القانون للرئيس أن يضع إرشادات لزيادة الأجور أو الأسعار . وهذه الإرشادات غير ملزمة ، ولكن لها وزنها . وقد يقدم الرئيس على حرمان الصناعات التى تخالف إرشاداته من التعاقدات الحكومية . وقد يتفاوض الرئيس أيضاً مع أقطاب الأعمال ، والعمال ، لإقناعهم باتباع سياسته . وهذه المفاوضات ليست مجرد مناقشات ، وذلك لسلطة منصب الرئيس والاحترام الذى يحظى به عموماً . ولكن هذه الوسائل غير رسمية ، وليس هناك أى ضمان لنجاحها . وبناء على التشريع القائم يتمتع الرئيس بما هو أكثر من السلطة غير الرسمية فى هذه الأمور . فله أن يفرض سيطرة صارمة على الأجور وزيادات الأسعار ، على نحو ما صنعه الرئيس نيكسون سنة ١٩٧١ . والتكاليف السياسية للسيطرة على الأجور والأسعار عالية ، وهناك خلاف شديد حول تكاليفها على المدى الطويل أوفائدها للاقتصاد . فلا عجب أن يتقاعس الرؤساء عن الالتجاء لمثل هذه الإجراءات القصوى غير المأمونة . والواقع أن ما أقدم عليه نيكسون

سنة ١٩٧١ هي المحاولة الوحيدة في تاريخ الولايات المتحدة للسيطرة على الأجور والأسعار في وقت السلم .

ويحدد الرئيس سياساته الاقتصادية بالتشاور مع كبار مستشاريه الاقتصاديين ، وأبرزهم عادة وزير الخزانة ، ورئيس ديوان الإدارة والموازنة ، ومجلس المستشارين الاقتصاديين (الذي نشأ بموجب قانون العمالة في سنة ١٩٤٦) . ويقدم مستشاروه السياسيون مذكرات باستمرار عن المسائل التي يمكن أن تؤثر في قراراته ، مثل معدل العمالة . ويجب على الرئيس أيضاً أن يعمل عن كثب مع زعماء الكونجرس إن أراد لبرامجه النجاح .

ويدهي أن الاقتصاد عملية شديدة التعقيد . فللرئيس سلطة كبيرة ، ولكنه لا يستطيع أن يسيطر بالكامل على السياسة الحكومية . فقد انبرى الكونجرس في السبعينات لممارسة دور أقوى في السياسة الاقتصادية ، ولكنه لم يزل يتكلم بالسنة كثيرة ، ونظام الاحتياطي الفيدرالي يضيف مزيداً من التعقيد . وحتى لو لم يكن السلطان على الاقتصاد بهذا التشتت ، وأمكن للحكومة أن تعمل كوحدة متناسقة ، فلن يتسنى للسياسة الحكومية الموحدة أن تسيطر على الاقتصاد سيطرة كاملة . فنظام المشروعات الحرة بطبيعته فيه أمور كثيرة تتجاوز السيطرة الحكومية . يضاف إلى هذا أن التطور الأجنبي الذي لا سيطرة للولايات المتحدة عليه يزداد تأثيره في تشكيل الاقتصاد الأمريكي . فالسياسة الاقتصادية إذن رغم أهميتها القصوى لا يمكن القول بأنها تسيطر الآن على التطورات الاقتصادية ، بفرض أنها تمكنت من ذلك في أي وقت مضى .

السياسة الصحية والخدمات الاجتماعية

لقد تسببت سياسات الصحة والخدمات الاجتماعية في الولايات المتحدة في وجود طائفة من أشد البرامج العامة إثارة للخلاف في الرأي ، كما أدت إلى طائفة أخرى من أكثر البرامج قبولاً عند الناس . ونمط هذه البرامج شديد التعقيد ، وكثيراً ما يتضمن شبكة مختلطة من التفاعلات الفيدرالية والخاصة بالولايات . وعلى وجه العموم هناك اتفاق على تعريف البرامج الصحية ، مع أن بعض الأمور مثل النوعية البيئية لظروف العمل ، وإجراءات الأمان مثل أحزمة المقاعد أو حقائب الهواء في السيارات شديدة الارتباط بالصحة ، شأنها شأن التركيز على برامج الوقاية الصحية وتنقية المياه ،

ومستويات العقاقير ، والعناية الطبية والمستشفيات . وعندما تلتفت إلى الخدمات الاجتماعية ، نجد الاتفاق بشأنها أقل من ذلك بكثير .

وبصورة عامة يمكن أن تتضمن هذه الخدمات أى شيء يسهم في رفاهية الشعب . فالتعليم العام مثلاً يمكن أن يعد بهذا المعنى على برنامج خدمات . ولكن بعض السنوات اقتصر معنى الخدمات على البرامج التي تركز على الفقر والفقراء . وثمة صورة سيئة لهذه الكلمة وهذه البرامج لدى الكثيرين . ولذا ما من أحد يشد تحسين التعليم العام ، سواء على المستوى المحلي أو في واشنطن ، يفكر في أن يسمى اقتراحه مشروع « خدمات » . ويمكن أن يقال هذا عن كثير من الأنشطة التي تقدم الخدمات الصحية والمالية للمواطنين . وحيثاً أمكن هذا ، يتجنب مؤيدو أى مشروع لفظ « خدمات » . ومع هذا فإن العمل على الصالح العام والخير المشترك يجعل « الخدمات العامة » فكرة جلييلة محترمة في السياسة الأمريكية . وسنناقش أهم السياسات الأمريكية العامة التي تعد عادة خدمات اجتماعية بطبيعتها ، وستدخل فيها تلك السياسات التي يمكن أن تعد تاميناً اجتماعياً . وبرنامج « الخدمات » ليس إلا جانباً صغيراً من هذه الفئة .

وأهم برامج الخدمات الاجتماعية في تاريخ الولايات المتحدة بلا شك كان قانون الضمان الاجتماعي لسنة ١٩٣٥ ، وقد أقم هذا القانون برامج الأمان للتأمين الاجتماعي التي يميز الكثيرون بينها وبين « الخدمات » ، لأنها ليست مقصورة على الفقراء ، ولأنها مدعومة بالضرائب التي تعرف بأنها « اشتراكات » من العاملين ، وتمنع المزايا للمتقاعدين على شكل حقوق ، لا على شكل إحسان أو صدقة . وقانون الضمان الاجتماعي نفسه يجمع بين برامج التأمين الاجتماعي والبرامج التي تسمى خدمات ، ولكننا سنتناول كلأ منها على حدة .

عندما يشير معظم الناس إلى « الضمان الاجتماعي » فإنهم يعنون بهذا ما يتتبع به كبار السن . وكانت الحماية التي يكفلها التأمين الاجتماعي الأصل ضمن قانون الضمان الاجتماعي معاشاً يدفع للعاملين المتقاعدين . وقد تضخم هذا الانتفاع كثيراً على مر السنين ، وهو يشمل الآن فعلاً كل القوة العاملة (اللهم إلا بعض فئات العاملين الفيدراليين وموظفي بعض الولايات الذين لهم نظم بديلة ، وقلة آخرين) ، ولكن المبادئ تغيرت بعض الشيء . فالعامل يدفع ضرائب (أو يؤدي اشتراكات إجبارية على أساس دخله) ويدفع صاحب العمل مثله ، بعد ذلك يتلقى شيئاً شهرياً بعد وصوله إلى سن التقاعد . وأضيفت مزايا أخرى لتعزيز هذا البرنامج تعزيزاً كبيراً . ويتلقى

الورثة من أرامل وأطفال مبالغ شهرية . وكذلك تدفع معاشات العجز للعامل العاجزين وعائلاتهم حتى لو كانت سنهم أقل من سن التقاعد بكثير . وتحمل برامج الرعاية الطبية جانباً كبيراً من مصروفات المستشفيات للمتعطلين ، وتدفع نسبة كبيرة من أجور الأطباء أيضاً عن طريق برنامج إضافي . وهذه الأنشطة من أحب أعمال الحكومة إلى الشعب .

ومع أن هذه هي برامج « الضمان الاجتماعي » ، إلا أن القانون أنشأ غيرها أيضاً . فتأمين البطالة يقدم مزايا للمتعطلين . وتدير الولايات هذه البرنامج أكثر مما تديره واشنطن ، ومصدر التمويل ضريبة يتحملها أصحاب العمل أكثر من العمال . وليس هذا النظام خلواً من الشكاوى التي تجعله مشحوناً بأسلحة التطبيق ، ولكن التأمين ضد البطالة ظفر بالاعتراف العام لأهميته ونفعه ، ولم يتعرض إلا لقليل من النقد .

والمزايا التي لا تعد « تأميناً اجتماعياً » هي برامج « الخدمات » التقليدية . والسمات المميزة لها هي أنها ممولّة من الضرائب العامة أكثر مما تجل من « الاشتراكات » المحددة ، كما يشترط أن يقدم المتفع بها ما يثبت حاجته إليها . ومن أهم الأمثلة « دخل الضمان الإضافي » لمساعدة الفقراء المسنين والعميان أو العاجزين ، و« مساعدة الأسر ذات الأطفال المحتاجين للرعاية » . والقاعدة أن هذه المزايا تصرف لأفقر شرائح السكان ، ولعل هذا هو السبب في استهدافها كثيراً للنقد . فالأمريكيون يعتقدون عموماً فيما يظهر بأن الحكومة ينبغي أن تساعد المحتاجين فعلاً ، ولكن الكثيرين يرتابون أو يعتقدون أن المتفعين بالخدمات هم المتسكعون الكسالى الذين يرفضون العمل ، ولهم أطفال غير شرعيين لمجرد الحصول باسمهم على أموال الخدمات من جيوب « دافعي الضرائب » ، وهكذا يستنزفون النظام ، حتى استقر في الميثولوجيا الشعبية تصور « مليونيرات الخدمات » . وما من شك أن هناك سوء استخدام ، ولكن دراسات كثيرة أثبتت أنها قليلة نسبياً . والغالبية العظمى من المتفعين بالخدمات هم العاجزون عن العمل عادة بسبب السن (إما لحداثته أو تقدمه) أو اعتلال الصحة ، أو الافتقار للمهارات المطلوبة في مجتمع تكنولوجي .

وهناك برامج أخرى مرتبطة بالخدمات تقدم « إعانات طعام » ، وغذاء لتلاميذ المدارس ، ورعاية للمحاربين القدماء . وقد عاشت هذه البرامج في معظم الحالات ، لا لأن المتفعين من القوة بحيث يحمون أنفسهم من الهجوم ، بل لأنهم يمثلون حاجة

حقيقية للمجتمع . وهناك مجموعات مصالح ذات نفوذ تناضل للإبقاء على هذه البرامج بعضها مدفوعة بمقاصد ايثارية ، وبعضها الآخر لمصالح ذاتية . وهناك بيروقراطية كبيرة تدير هذه البرامج بمختلف وجوهها ، ولذا فهي تعارض إنقاصها أو إلغائها . وتعمل اتحادات شتى على تحسين مصالح الفقراء ، وأحياناً تتقدم باصلاحات متعارضة ، ولكن كثيراً ما يكون خصوم الإصلاح هم الذين يخشون البرامج ، ويفضلون أن يروها تلغى نهائياً أو على الأقل تنكمش بشدة .

وأهم تشريع هو ما أسماه لندن جونسون « الحرب على الفقر » ، وقد أقامه حول قانون سنة ١٩٦٤ عن « الفرصة الاقتصادية » واستهدف منه إزالة شذوذ الفقر وسط الوفرة ، بانشاء « هيئة عمل » تتولى التدريب على الأعمال والحرف ، وهيئة لشباب الجيرة ، تقدم الأعمال إلى الشبان العاطلين في المناطق الحضرية ، برنامج دراسة العمل لكي يتيح لأبناء الأسر المحدودة الدخل دخول الكليات ، وبرنامج العمل الاجتماعي لتشجيع فقراء المدن الداخلية على تولي الأعمال في برامج تحسين مجتمعاتهم المحلية . واستهدفت برامج أخرى جديدة تحسين التعليم الابتدائي بطريق الانطلاق الرأسى ، وبرنامج أخرى مكاملة ، وتوسيع برنامج الغذاء المدرسى . وكانت هناك بنود لتقديم المساعدة القانونية للفقراء وإتاحة رعاية صحية أفضل لهم من خلال برنامج المعونة الطبية .

ومع أن برنامجي المعونة الطبية ودراسة العمل مازالا مهمين لأعداد كبيرة كانت خليفة بدونها ألا تتلقى أى رعاية طبية أو تعليم جامعى ، إلا أن معظم برامج محاربة الفقر قد أهملت أو تضاءلت أهميتها . وكان تخطيطها في حالات كثيرة متعجلاً وغير متقن . وكثيرون جداً من مديري ومطبقى البرامج كانوا مهتمين — فيما يبدو برفاهة أنفسهم أكثر من رفاهة عملائهم ، ويصور ذلك قول تردّد في واشنطن وهو أن « الأمور كلها هذه السنة موجهة إلى » . ومع أن إدارة نيكسون اقترحت خطة مبتكرة لمساعدة الأسرة ، كان من الممكن أن يكون لها تأثير كبيرة في إصلاح الخدمات ، إلا أن نيكسون لم يؤيد الاقتراح بقوة ، وعمل على إحباط كثير من البرامج التي كانت قائمة ، وأبرزها إلغاء مكتب الفرصة الاقتصادية . (لا يوجد دليل واضح على أن المكتب المذكور كان ناجحاً في إنقاص الفقر ، ناهيك عن إلغائه) وكان من الممكن أن تعيش معظم البرامج ، لولا أن الجمهور — بتشجيع رسمى — رأى أنها تحايى الأقليات على حساب الباقين . ولم يؤيد انتفاع المجتمع ببرنامج سليم للخدمات إلا القليل .

. والفاقة في الثمانينات لا تبدو سهلة التعقب كما كانت في الستينات ، وقد حدثت تغيرات في الرأي شديدة الغرابة . فالمدافعون عن الإصلاحات العنيفة في الخدمات الاجتماعية كثيراً ما كانوا من قبل أنصار لبرامج عامة سخية في دعمها . والمناضل الأسود جيسى جاكسون هدد بحث السود الأمريكيين على التصويت للجمهوريين في سنة ١٩٨٠ ، زاعماً أن مشكلة فقر السود أحوج إلى فرص عمل منها إلى صدفات حسنة النية . وهناك نقاد آخرون أعربوا عن الشكاوى التقليدية من سوء الاستخدام من جانب المتفعين الكسالى غير الشرفاء . ويمكن أن يسمع صدى الغضب أثناء كثير من المناظرات ، مثل تلك الأرقام الرسمية التي تبرهن بوضوح على أن جيلاً بأكمله من الجهود لم يترك إلا أثراً ضئيلاً على حقائق الفاقة . وهكذا أمكن تصور المشكلة ببساطة ، أما الحل فلم يزل غامضاً .

ولم تزل الحاجة - بلا مرأى - ماسة إلى إصلاح برنامج الخدمات . فهناك إساءة استخدام له ، كما هو شأن كل برنامج كبير . ومن الممكن استئصال الكثير من هذه العيوب . وهناك مشكلة الأسرة التي تعيش على هذا البرنامج جيلاً بعد جيل كوسيلة للمعيشة ، والنظام الحالي لا يصنع شيئاً لتقديم دوافع للتغيير . ومن جهة أخرى نحن بحاجة إلى إصلاح الخدمات لتشجيع مزيد من الإحساس بالكرامة في صفوف الفقراء أنفسهم ولضمان أنهم يعاملون باحترام ولطف من جانب الموظفين ومطابق البرنامج . وليس العلاج هو إشعار الفقراء بمزيد من المهانة بالإلحاح على وسائل صارمة لتثبيت واختبار حقيقة حالهم .

إن في مياسة الخدمات القومية - من بعض وجوها - وكذلك السياسة الصحية ، والسياسة التعليمية ، شيء يذكركنا بالسياسة الخارجية التي لم تكن مسألة بارزة الأهمية في الولايات المتحدة قبل القرن العشرين . ولم تكن الحكومة الفيدرالية كثيراً بهذه السياسات في السنوات الأولى قبل الكساد الكبير ولكن منذ « البرنامج الجديد » صارت هذه السياسات تمتص نسبة كبيرة من الموازنة الفيدرالية وصار لها تأثير كبير على الأمة كلها . وخلق التقاعد المتزايد لعمالنا الحاجة إلى برامج لمساعدة المواطنين في مواجهة الصعوبات التي لم يعد من الممكن التصدي لها على يد الفرد وحده ، (فمثلاً لم يعد من الممكن ، حينما لا يتاح العمل ، أن تذهب إلى الريف وتقطع لك مزرعة من أرض البراري) . فالدور الفيدرالي الهام حالياً يهيمن عليه الرئيس ، الذي يدفع سياسة الخدمات بمشورة خبراء فنيين كثيرين . وأول وأبرز مثل للاعتماد على الخبراء هو فرنكلين

د. روزفلت وتخطيط قانون الضمان الاجتماعي . والمراكز التي تقدم الآن النصح وأسابيل وأجهزة تقديم الخدمات صارت وزارات حكومية معروفة . ففى المجلس الوزارى منصبان هما وزير الصحة والخدمات الانسانية ووزير التعليم ، وبتركز مهامها على أمور لم تكن تعد منذ عشرات قليلة من السنين من شأن الحكومة — ولاسيما الحكومة القومية .

وكما هو الشأن فى كل أمور السياسة . نجد عملية الصياغة معقدة . فتوازى وتداخل أدوار الولايات التي تدير وتطبق الكثير من البرامج الفيدرالية يزيد من تعقد سياسات الصحة والتعليم والخدمات . وقلما توجد قضية تبرز نشاط مجموعة أصحاب المصالح ، دون أن تثير مناقشات انفعالية ، أو خلافات فى الرأى ، أكثر من هذه البرامج . وقلما توجد قضية أقل منها وضوحاً فى المعالم ، واستحقاقاً لأن تثير الخلاف بين ذوى النية الطيبة والاطلاع الجيد . وهذا أمر مأسوى ، لأنه ما من شيء أدل على السبات الجهورية لأى مجتمع من الطريقة التي يعامل بها أقل أعضائه قدرة على الدفاع عن أنفسهم أو رعاية لمصالحهم .

سياسة العمل

وكما حدث فى سياسات الصحة والتعليم والخدمات ، لم تكن الحكومة القومية تهتم إلا قليلاً بأمور العمل حتى عهد « البرنامج الجديد » . وكان ما قبل ذلك من الجهود يأخذ شكل إمداد أصحاب العمل بجنود حتى لفض الإضرابات ، أو تسوية الاضطرابات العمالية . ومن المفارقات أن ذلك حدث أول مرة فى عهد إدارة أندرو جاكسون سنة ١٨٣٣ ، لأن الاعتقاد الشائع أن جاكسون كان أول « رئيس للرجل العادى » .

وقد لفتت حالة العمال الأنظار بعض الشيء أثناء فترة الانتفاضة الشعبية فى التسعينات من القرن الماضى ، وفى الفترة التقدمية التي تلتها . وفى أوائل هذا القرن عين وزير للعمل فى المجلس الوزارى . ولم يقر الكونجرس تشريعاً يحمى حق العمال فى التنظيم ومساومة أصحاب العمل بصورة جماعية إلا فى سنة ١٩٣٥ ، حينها صدر قانون علاقات العمل المعروف أيضاً باسم « قانون واجنر » . ولما كان صدوره فى سنوات الكساد الكبير ، فى ظروف شديدة السوء بالنسبة للعمال سعى القانون إلى ضمان الحقوق

٣٠٢ / كيف تحكم أمريكا

الأساسية جداً للعمال ، وأهمها عدم إنزال أصحاب العمل ضربة قاضية بالانتخابات ، أوقفوا التعامل مع الانتخابات .

وتعدّل قانون واجنر بقانون تافت - هارتلى سنة ١٩٤٧ ، الذى صدر على الرغم من فيتو الرئيس ترومان . فقد كان كثيرون من الجمهوريين يعدلون قانون واجنر منحاذاً لمصلحة العمال على حساب أصحاب العمل . ولما صارت للجمهوريين الأغلبية فى الكونجرس الثامن عشر ، الذى انتخب سنة ١٩٤٦ بعد الحرب العالمية الثانية ، سعوا لتصحيح هذا التحيز . وكانوا يرون أن قانون واجنر يجعل ممارسات صاحب العمل الجائرة غير قانونية ، ولا يجعل تصرفات العمال الجائرة غير قانونية . وعارضت الانتخابات بمرارة قانون « تافت - هارتلى » ورأوا فيه محاولة لتقييد قدرتهم على التفاوض أو المساومة الجماعية . ولكن التجربة أثبتت أنهم يستطيعون التعايش مع هذا القانون .

وقل من بين الشخصيات العامة فى أوائل القرن العشرين من توقعوا الدور المائل الذى ستلعبه نقابات عمال هذه الأمة . فقد صارت قوة كبرى فى السياسة القومية وسياسة معظم الولايات والدوائر المحلية . واتخذت هذه النقابات بنموها بعض سمات البيروقراطيات لدى أصحاب الأعمال الذين ينازعونهم ، وبيروقراطيات الحكومة التى تدعم أو تنظم كلاً الجانبين . ويندر أن نجد محلاً يزعم أن قوة النقابة ترجح كفتها أو تعادل كفة « الأعمال » الأمريكية ، ولكنها مع ذلك قوة هائلة . وما من رئيس ، أو موظف عام ، يمكن ألا يأخذ فى اعتباره قوة النقابات وهو يضع السياسة العامة ، أو هو يضع استراتيجية الانتخابات .

السياسة الخارجية

لم تنهض السياسة الخارجية من خولها النسبى إلا فى القرن العشرين لتحل مكاناً بالغ الأهمية فى اهتمامات معظم الرؤساء الأمريكيين ، وغيرهم من الشخصيات الفعالة فى ميدان السياسة . فالتطور التكنولوجى قد استحدث النقل السريع والاتصال الفورى ، بحيث صار من الممكن لبقية العالم أن يمثل أمام أذهان صانعى السياسة الأمريكية . فالاعتدال المتبادل قد جعل الانتباه الذى يشمل الكرة الأرضية كلها ضرورياً .

السياسة العامة / ٣٠٣

والرئيس هو المهندس المعيارى للسياسة الخارجية الأمريكية . ومن بين أهم مستشاريه فى بناء العلاقات الدولية وزير الخارجية ووزير الدفاع ، ومساعد لشئون الأمن القومى ، ومجلس الأمن القومى ، ورؤساء أركان حرب القوات المشتركة ، ومديرو وكالات المخابرات المختلفة مثل وكالة المخابرات المركزية ووكالة الأمن القومى . وبسبب دور مجلس الشيوخ فى التصديق على المعاهدات لابد للرئيس أن يكون على علاقة وثيقة مع لجنة العلاقات الخارجية بهذا المجلس . وبسبب سلطة الكونجرس على الخزنة والشئون المالية ، فأى رئيس يجب أن ينصحه مستشاروه بإقامة أحسن العلاقات الودية الممكنة مع الشخصيات القيادية فى كل من مجلسى الكونجرس ، وكذلك بكبار معاونين فى الكونجرس . ومع أن الرئيس ومستشاريه التنفيذيين يهيمنون على السياسة الخارجية ، إلا أن خططهم ليست لها فى كثير من الأحيان كل السيطرة . فالكونجرس يوجه خاص قد وضع قيوداً على السلطة التنفيذية وتحول فى السنوات الأخيرة من الدور السلبي إلى دور إيجابى فى الشئون الخارجية . فهو مثلاً عدل فى سنة ١٩٧٦ مشروع اعتماد للدفاع مشروطاً فيه أن تنهى الولايات المتحدة كل أنشطتها العسكرية السافرة والمستورة فى أنجولا ، وبذلك حرم على إدارة فورد متابعة سياسة كانت قد مضت فيها .

وليس من الممكن تكوين صورة دقيقة لعملية صنع السياسة بالنظر إلى البنيات والعلاقات الرسمية فحسب . فوزير الخارجية مثلاً هو رسمياً أبرز مستشارى الرئيس فى السياسة الخارجية وهو المسئول عن الوزارة التى تتركز كل اهتمامها للعلاقات الخارجية . ومع هذا كان مساعد الرئيس لشئون الأمن القومى فى السنوات الأخيرة فى كثير من الأحيان صاحب نفوذ لتحديد وتنفيذ السياسة الخارجية أقوى كثيراً مما لو وزير الخارجية . وأحد الأسباب فى هذا هو وضع مستشار الأمن القومى فى ديوان الرئيس ، مما يمنحه القرب المادى والسياسى الوثيق من الرئيس . وأبرز مثال لذلك ما كان فى إدارة نيكسون من نفوذ لهنرى كيسنجر أكبر من نفوذ وزير الخارجية وليم روجرز . ولما صار كيسنجر وزير الخارجية فعلاً ، وحل محل روجرز كان ذلك اعترافاً بدور كيسنجر أكثر منه تقوية لدور الوزارة .

ويوجد مثل هذا الموقف فيما يتعلق باشتراط الدستور تصديق مجلس الشيوخ على المعاهدات . فمعرفة التقاليد ، والعلاقات غير الرسمية ، وغير ذلك من الدقائق التى لا تبدو على السطح مباشرة ، أمور جوهرية لإدراك أساسيات الأسباب التى تجعل الولايات المتحدة تنصرف على هذا النحو فى العالم . فالمعاهدات تعطى مجلس الشيوخ

فعلًا دوراً في السياسة الخارجية ، وهو دور أكبر بكثير جداً من دور مجلس النواب ، ولكنه لم يعد دوراً من القوة كما قد يبدو في الظاهر . فعل مر السنين نحى استخدام المعاهدات الرسمية عن مكانه للاستخدام المتزايد للاتفاقات التنفيذية . ومن الناحية العملية نجد الاتفاق التنفيذي هو بعينه المعاهدة وله كل قوة القانون ، ولكنه لا يخضع لموافقة مجلس الشيوخ . فالاتفاق التنفيذي وسيلة زاد استخدامها بحكم العادة وليس منصوباً عليها صراحة في الدستور . وقد بذلت جهود للسيطرة عليه من جانب الكونجرس الذي غضب لما فقدته من سلطة ومهابة . والمثال البارز لذلك هو قرار سنة ١٩٧٢ الذي يطالب وزير الخارجية بتقديم النص النهائي لآى اتفاق تنفيذى إلى مجلس الشيوخ في مدى ستين يوماً من التفاوض بشأنه (اللهم إلا في الحالة التى يكون فيها إنشاء النص ينطوى على غاطرة بالأمن القومى ، وفي هذه الحالة يجب على الوزير تقديمه للجنة مجلس الشيوخ للعلاقات الخارجية ولجنة مجلس النواب للعلاقات الدولية) . وهكذا لم يعد من الممكن قانونياً عدم إبلاغ الكونجرس بالاتفاقات التنفيذية .

وتتبع سلطة الرئيس في الشؤون الخارجية من نصوص دستورية قليلة وموجزة . فالدستور يعين الرئيس « القائد الأعلى للجيش والأسطول في الولايات المتحدة » . ويؤكد أن له السلطة — بمشورة وموافقة مجلس الشيوخ — لعقد المعاهدات ، بشرط موافقة ثلثي الشيوخ الحاضرين ، وفضلاً عن هذا « يرشح — ويمشورة وموافقة مجلس الشيوخ — السفراء وغيرهم من الوزراء المفوضين والقناصل . . » وأخيراً « يستقبل الرئيس السفراء وغيرهم من الوزراء المفوضين » .

ودوره كقائد أعلى يحوله بدهاء الدور الأهم في السياسة العسكرية ، وتعد السياسة العسكرية أحد العناصر الرئيسية في السياسة الخارجية عموماً . وينبغى ألا ينسى المرء أن سلطة « إعلان » الحرب من اختصاص الكونجرس وحده . ويعد هذا القيد أن من سلطة الرئيس تحريك القوات للقتال بدون إعلان رسمى . وكثيراً ما شن الرؤساء الحرب بدون أن يعلنها الكونجرس . فالولايات المتحدة لم تحارب رسمياً إلا خمس مرات فقط ، برغم العمليات الحربية العديدة التى كانت طرفاً فيها . وحتى في تلك الاشتباكات الكبيرة كالتى حدثت في كوريا والهند الصينية لم تكن الأمة في حالة حرب رسمياً . وكما لاحظنا في الفصل الخامس ، وضع قانون سلطات الحرب بعض القيود على سلطة الرئيس في توريط الأمة في الحرب ، ولكنه يعترف أيضاً لأول مرة بسلطته في القيام بعمليات لم يرخص بها الكونجرس سلفاً .

السياسة العامة / ٣٠٥

وسلطة الرئيس في عقد المعاهدات ، بالإضافة لسلطته في تعيين السفراء ، تنصح عن أنه الناطق الرسمي بلسان السياسة الخارجية الأمريكية . وترتبط سلطته في استقبال السفراء بسلطته في رفض استقبالهم . وبذلك يكون للرئيس وحده سلطة الاعتراف أو رفض الاعتراف بالدول الأخرى .

والخطوط العريضة للسياسة الخارجية الأمريكية في هذا القرن معروفة لمعظمنا . فقد بدأ القرن بفترة مؤسفة من الإمبريالية السافرة ، ولكنها كانت فترة قصيرة بالقياص إلى إمبريالية الدول الأوروبية . وشملت السياسة الخارجية الأمريكية بعد ذلك حربين عالميتين ، ثم ما سمي بالحرب الباردة مع الدول الشيوعية ، التي أدت إلى حربين ساحتين (ولكنها غير معلنتين) أولاها في كوريا ، والثانية في فيتنام . وفي أعقاب نكبة حرب فيتنام سيطرت على كثير من الرسمىين حالة حذر إن لم تكن حالة عزلة ، كما سيطرت أيضاً على جانب كبير من الجمهور العام . ولكن بعد أقل من عشر سنين برز نشاط جديد ، فزاد الإنفاق العسكرى ، وبدا الكونجرس مستعداً لتقليص كثير من الحقوق الإنسانية وغيرها من المتطلبات التي حاولت الولايات المتحدة أن تفرضها على الأمم الأخرى ، ويبدو أنه وجدها تعقيدات غير مريح بها للسياسة الخارجية .

وهناك كوابح كثيرة على سلطة الرئيس في الشؤون الخارجية أقل مما على سلطته في الأمور الداخلية . فالكونجرس يستطيع ، وأحياناً يقوم فعلاً بمنع الرئيس من القيام بأمور معينة أو يمنع عنه الاعتمادات اللازمة لقيامه بأمور أخرى . ويرغم سلطة الكونجرس السلبية ، فإنه من المرجح أن يكون مصدر ابتكارات أو مبادرة بسياسات ذات أهمية . وقد أثبت منذ أواسط السبعينات شخصية أقوى كمستشار وشريك . وكثيراً ما يتاح للرأي العام أن يقوم بدور كبير . ولكن آراء الجمهورية قابلة للتأثر بوسائل الإعلام التي تميل إلى أن تعكس الآراء السياسية للقادة أو الصفوة المهيمنة .

وابتداء من أواخر الأربعينات كان هناك إجماع عام على « تطويق » الشيوعية ، أي منع انتشارها ، على أمل أنها ستدوى إذا منعت من التفتش . (وكان أول تعبير علني هام عن هذا الرأي في عدد يوليو سنة ١٩٤٧ من « مجلة الشؤون الخارجية » بمقال عنوانه « مصادر السلوك السوفيتي » بتوقيع « مسترس » ، ومسترس هذا كان هو مستر جورج كينان الدبلوماسي الأمريكي) وأظهرت سياسة التطويق هذه أسلوباً فعالاً بالغ المبالغة لموقف الأمريكيين النمطي إزاء العالم قبل الحرب العالمية الثانية . ومنذ زمن جورج واشنطن الذي حذر من « المحالفات المربكة » حتى عشية تلك الحرب ، كان معظم

الأمريكيين يؤيدون معظم الوقت - فيما يبدو - ما يمكن أن نسميه « سياسة العزلة » . أى أنهم اعتقدوا أنه ينبغي على أمريكا أن تقصر اهتمامها على أمورها الخاصة وتترك الاهتمام بالشئون الدولية للآخرين . ولكن الحرب العالمية الثانية التى ابتلعت الولايات المتحدة ، ومعظم أمم العالم برهنت على أن الأمريكيين لا يمكنهم أن يظلوا متباعدين . كذلك كانت « تهدة » ضغط هتلر المستمر للحصول على مزيد من الأراضي غير موصلة للسلام ، ولا أفلحت فى تحديد شهيته . فكان « التطويق » أو « منع الانتشار » هو العلاج . وكما قضى « التطويق » على العزلة ، كذلك تسببت أحداث فيتنام فى إضعاف سياسة « وقف الانتشار » إن لم تكن قد دمرتها . فالتطويق لم يمنع الحرب ولم يثبت أن أفضل مصالح الولايات المتحدة قد حققت .

وكانت هناك بالطبع عوامل أخرى تفعل فعلها إلى جوار افتراضات صانعى السياسة فيما يتعلق بطبيعة العلاقات الدولية . فكل الأمم تشد تحقيق مصالحها الخاصة ، بطريقة أو بآخرى ، ثم تجد المبررات لتصرفاتها . وكثيراً ما تكون أفضل مصالحها مشروطة إلى حد كبير بالعوامل الاقتصادية . وقد اتضح أن « منع الانتشار » أو « التطويق » لم يكن كافياً لمعالجة مسائل الشرق الأوسط ، وحوادث إيران وغيرها كانت غير متوقعة تماماً ، على الأقل من جانب من صاغوا هذه السياسة . وإلى حد ما قد تقوم المصالح الراسخة لمختلف كبار الرسميين فى الحكومة بدور رئيسى . ويعدل ذلك فى الأهمية سوء التفاهم ونقص المعلومات السليمة المتعلقة بالشعوب التى لابد من التعامل معها . ويمائل ذلك فى الأهمية أحياناً عدم كفاية المعلومات وخطؤها .

وأولئك الذين يقولون إن السياسة تحددها بالكامل المصالح الاقتصادية ، والامتنار الأيديولوجية ، والحقاقة ، أو عامل آخر ، قد ييسط تبسيطاً مسرفاً عملية بالغة التعقيد . فمثل هذه التفسيرات ، ما لم توضع فى منظورها الصحيح يمكن أن تسبب فى ضرر يربو على النفع ، مهما كان أساسها صحيحاً . إن المصالح الاقتصادية تقوم بدور فعل ، وكذلك العوامل الأيديولوجية . وكثيراً ما يكون للمجموعات العنصرية (مثل اليهود أو الأمريكيين الأيرلنديين) اهتمام ببعض جوانب السياسة الخارجية ، ويؤثر نفوذهم فى قرارات الرسميين . إن الرئيس هو الأقوى فى السياسة الخارجية عندما تكون هناك أزمة مفاجئة ، ويصير الاتجاه العام هو « الائتلاف حول الرأية » . فالرئيس كارتر مثلاً كان قد غاص إلى أعماق استطلاعات الرأى عندما استولى المجاهدون الإيرانيون على السفارة الأمريكية فى طهران ، فتجمع الرأى العام الأمريكى مؤيداً الرئيس . ولما تزاخت المسألة

بطول المدة ، وصارت أزمة أقل بالمعنى الصحيح للكلمة ، وأقرب إلى كارثة مستمرة ، بدأت معدلات كارتز في الهبوط مرة أخرى في استطلاعات الرأي المشتتة . فالسياسة الخارجية تخيب آمال الأيديولوجيين ، ولعلها كذلك مصدر عدم ارتياح لمحلل السياسة ، بتحديثها للتفسيرات المبسطة .

منظور العملية السياسية

إن التعليقات على صنع السياسة الخارجية تنطبق أيضاً على الأنواع الأخرى من السياسات التي ناقشناها . فالسياسة المعنية تقوم على أساس ملامح الحياة السياسية والاجتماعية . فاختيار وانتقاء ، بل وتحديد ماهية الموضوعات التي تراعى في صنع السياسة من خلق الظروف التاريخية والاجتماعية . وفهم السياسة وصنعها يجب أن يكون قائماً على أساس فهم المكونات الجوهرية للنظام السياسى الأمريكى . ومعنى هذا قبل كل شيء معرفة بنية ووظائف المؤسسات وهى الكونجرس والسلطة التنفيذية الرئاسية وبيروقراطياتها والمحاكم . ولكن هذا لا يكفى . بل يجب أن يضاف إلى هذا حساسية العلاقات المتبادلة المعقدة للوجوه الأخرى للسياسة والمؤسسات : وهى الأحزاب السياسية ، والمجموعات صاحبة المصالح ، ووسائل الاتصال ، والفيدرالية ، والثقافة السياسية الكامنة تحتها ، بما فى ذلك المعتقدات الاقتصادية . وتفسير السياسة لا يتأتى إلا عن طريق النظام السياسى الاجتماعى بأكمله .

والملمح الأساسى لكل المجالات السياسية التى فحصناها هو أهمية التصرف والعلاقات غير الرسمية وغير المتوقعة ، وكذلك أهمية البنيات والإجراءات الرسمية والتى اكتسبت الطابع الرسمى . فقد يرفض الرئيس أن ينظر فى خيار سياسى معين لأن خصماً سياسياً يلقى خطباً فى هذا الموضوع . . وأحد الرجال الرسميين الكبار قد يمرض أو يستقيل . والتغير التكنولوجى قد يجعل من الممكن لتغير اجتماعى أن يحدث ، بأن يتيح لمجموعات جديدة — كالنساء — أن يكون لها أدوار أكثر فاعلية ، أو تهدد أوضاع المجموعات الأخرى — كالمزارعين وصناع الأحذية أو أى مجموعة أخرى — إلى حد أن اهتمامهم الاقتصادية الشخصية تصبح مطالب سياسية . وفى الوقت نفسه قد تتيج التكنولوجيا حلولاً جديدة لمشكلات قديمة ، مثل سوء المواصفات الصحية لموارد المياه فى المدن ، ولكنها تخلق مشكلات جديدة مثل التصرف فى النفايات السامة .

وثمة عامل آخر مهم هو التغير ، فمصالح الأفراد والمجموعات من صناعات السياسة تتغير بمرور الزمن . وعلاقتهم فيما بينهم تتغير بتغير القضايا . فنقابة العمال التي تناصر موقفاً قوياً في قضايا الخدمات الداخلية قد تجد نفسها متحالفة مع المصالح المحافظة في معارضة سياسة ليبرالية للهجرة . ويتغير الظروف الاجتماعية ، قد تفقد السياسات التي كانت تبدو مرغوبة ، جاذبيتها أو تصبح غير كافية . ونصير الدخل المضمون بالأمس ، بعمل أوبدون عمل ، قد يصبح اليوم نصير العمل المضمون ، والعمل وحده ، كعلاج للفقير .

فالنظام السياسي مصنوع من عدد كبير من المصالح التي لا تكف عن الشد والجذب والتدافع فيما بينها . فسياسات مصالحها ومطالبها في مجموعها غير ثابتة ولا متناسكة ، وتتعارض أحياناً ، وقد تستحيل تليبيتها . والنتيجة المؤكدة أنه لا يمكن أن يسر الجميع بالقرارات السياسية . وثمة نتيجة أخرى مؤكدة أيضاً ، وهي أن العملية السياسية الديمقراطية المفتوحة هي أفضل أمل في قرارات تضمن على الأقل أنها تضر بأقل عدد من الناس ، وتنتج ما يقرب من أن يكون « أفضل السياسات الممكنة » .

مصادر مختصرة

- James E. Anderson, David W. Brady, and Charles Bullock, III. *Public Policy and Politics in America*. N. Schuette, Mass.: Duxbury 1978.*
- Richard J. Barnett. *The Lean Years: Politics in the Age of Scarcity*. New York: Simon & Schuster, 1980.
- A. Doak Barnett. *China Policy*. Washington, D.C.: Brookings, 1977.
- Charles E. Bohlen. *The Transformation of American Foreign Policy*. New York: Norton, 1969.
- Peter G. Brown. *Human Rights and U.S. Foreign Policy*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1979.
- David Howard Davis. *Energy Politics*. New York: St. Martin's Press, 1978.*
- Martha Derthick. *Polymaking for Social Security*. Washington, D.C.: Brookings, 1979.*
- Energy Policy*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1979.*
- Thomas M. Franck and Edward Weisband. *Foreign Policy by Congress*. New York: Oxford University Press, 1979.

- Robert L. Heilbroner. *Beyond Boom and Crash*. New York: Norton, 1978.* Economic policy choices and implications.
- Stanley Hoffman. *Primacy or World Order: American Foreign Policy since the Cold War*. New York: McGraw-Hill, 1979.
- Theodore J. Lowi. "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory," *World Politics*, 16 (July 1964), 677-715.
- John Frederick Martin. *Civil Rights and the Crisis of Liberalism: The Democratic Party, 1945-1976*. Boulder, Colo.: Westview, 1979.
- Richard M. Merelman. "Democratic Politics and the Culture of American Education," *American Political Science Review*, 74: 2 (June 1980), 319-332.
- Ronald E. Müller. *Revitalizing America: Politics for Prosperity*. New York: Simon & Schuster, 1980.
- Elizabeth S. Rolph. *Nuclear Power and the Public Safety: A Study in Regulation*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1979.
- Richard Rose and Guy Peters. *Can Government Go Bankrupt?* New York: Basic Books, 1978.* Fiscal bankruptcy and potential political bankruptcy in Western countries.
- Max J. Skidmore. *Medicare and the American Rhetoric of Reconciliation*. University, Ala.: University of Alabama Press, 1970.
- Peter Stein and Richard Lipetz. *Grand Scam*. New York: Dial, 1979. A humorous fictional account of the failure of one kind of governmental policy on energy.
- Alan Stone. *Economic Regulation and the Public Interest: The Federal Trade Commission in Theory and Practice*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1977.
- James R. Temples. "The Politics of Nuclear Power," *Political Science Quarterly*, 95: 2 (Summer 1980), 239-260.
- Walter Trattner. *From Poor Law to Welfare State*. New York: Free Press, 1979.*
- Aaron Wildavsky. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little, Brown, 1979.

*Available in paperback.

تذييل

أحب أحلام المستقبل أكثر من تاريخ الماضي .
 في مملكة « غير المضمون » يوجد التقدم ، إن كان له وجود
 إدوارد سيرلس
 ستانيسلاو ج . ليك
 أمن التقدم أن يستخلف أكل لحوم البشر الشوكة والسكين ؟

يتضح من مناقشة الفصول السابقة أن النظام الأمريكي فيه مواطن قوة كثيرة .
 وواضح أيضاً أن به مواطن ضعف . وقد يتسنى علاج بعض نقاط الضعف بمحاولة
 التدخل الاجتهادي في بنات الحكومة وأساليبها . وهناك نقاط ضعف أخرى تحتاج إلى
 تغييرات أساسية في التفكير وردود أفعال الشعب نفسه . وقد تكون هناك نقاط ليس في
 مقدور النظام السياسي أن يقضى عليها .

وكثيراً ما يكون من الصعب التنبؤ - ودعك من تحديد النتائج المحتملة لأي
 إصلاح - فسنوات السبعينات كانت سنوات حشد من الإصلاحات الحكومية . وكان
 الكثير منها مرتبطاً وإن كانت الحاجة تدعو إليه . بل إن كثيرين من مؤيدي بعضها
 يعمدون الآن النظر في موقفهم . فمثلاً لجان العمل السياسي التي أنشأتها منظمات
 خاصة كثيرة لتكتب بالأموال للقضايا السياسية وللمرشحين ، مع أنها تطابق شروط
 القوانين الجديدة التي تحكم التمويل السياسي ، إلا أنها تلبو في بعض الحالات أشد
 خطورة من الاكتتابات القديمة من جانب « قطط السياسة السان » . والإصلاحات
 الديمقراطية في الكونجرس شتت السلطة بحيث صارت النتيجة أشد ارتباطاً بكثير عن
 ذي قبل . وما زال إمكان إحباط الأقليات بالكونجرس لرغبات الأكرتريات أقل مما كان .
 والانتخابات الأولية للرئاسة التي سعت إلى أخذ السلطة من أيدي الأقطاب
 السياسيين ، وردها إلى الشعب جعلت عملية المعركة السياسية شديدة التجزئة والبطء
 بحيث تنتقد الآن الانتخابات الأولية في الولايات لأنها أساليب سطحية لعلها قللت
 فرص انتقاء مرشحين متميزين يتم من بينهم اختيار الرئيس . وكثيرون من كانوا في الأصل
 يقولون إن الكونجرس ينبغي أن يؤكد وجوده في علاقته بالرئيس انتهى بهم الرأي إلى أن
 الكونجرس كمؤسسة ليس أجدر بالثقة والقدرة على التصرف الرشيد من الرئيس .

والتركيز أصبح الآن أقرب إلى استعادة التوازن بين الفرعين . وليس واضحاً كيف يمكن أن يتم هذا . ولكنه قطعاً أصعب من مجرد تأكيد أحد الفرعين لسلطانه .

وطائفة من نقاد الإصلاح ، لم يكونوا قط من المؤيدين بالطبع . وخصوم الإصلاح العنيدون يبدون الوقت إلى أن يبط التحمس للإصلاح ، لكي ينشطوا لهدم ما أنجزه المصلحون ، سواء في السياسة أو التطبيق العملي . وترتفع الآن أصوات تنادى بإجراءات لتخفيف الكوابح على وكالات المخابرات والشرطة ، ولتجديد التجنيد في زمن السلم . وأياً كانت الأسباب وراء هذه الاقتراحات ، فانتهاياتها تعود إلى زيادة أخطر مصاعب الحياة في دولة صناعية عصرية . أي أن حياة المواطن يزداد تأثرها بقوى ليس له عليها سيطرة . فضغوط تزايد السكان ، وآثار هيمنة التكنولوجيا على المجتمع ، وإتاحة تقنيات أحدث وأكثر تعقيداً لاقتحام الخصوصيات ، والفتور العام ، والجهل السياسي وعدم الدراية بالمعلومات . هذه كلها تتحالف لإلقاء ظلال الشك على المستقبل . وإنه لحقنا وواجبنا جميعاً أن نعمل على بقاء الديمقراطية الدستورية برغم هذه الصعوبات ، وأن نجعلها تنمو لتواجه وتتصدى لتحديات جديدة ، في حرية . وهذا ممكن والتمن هو الاهتمام : الاهتمام بالمعرفة ، واستخدام هذه المعرفة .

الملحق الأول

إعلان الاستقلال

الإعلان الاجامى لولايات أمريكا الثلاث عشرة

حق الشعب أن يغيرها أو يلغيها ، وأن يقيم حكومة جديدة ، يقيم أساسها على مبادئ ، وينظم سلطاتها على صورة تجعلها أقرب ما يكون لأمانهم وسعادتهم . والحقيقة أن الخطة تملي علينا ألا نغير الحكومات التي طال استقرارها لأسباب عابرة نزقة ، وقد دلت جميع الخبرات على ذلك ، وعلى أن البشر أميل إلى تحمل المعاناة حين تكون الشرور قابلة للتحمل ، منهم إلى الانتصاف لأنفسهم بإلغاء تلك الأشكال من الحكومات التي آلفوها . ولكن عندما تتولى سلسلة طويلة من المظالم والاعتصاب على نسق واحد من شأنه أن يجعل الناس فريسة للاستبداد والظلم ، فمن حقهم ، ومن واجبهم أن يقللوا مثل هذه الحكومة ويطرحوا نيرها عن كاهلهم ، وأن يقيموا حراساً جديداً لأنهم في المستقبل . — ولقد كان هذا ما عاتته هذه

عندما يصبح ضرورياً — في سياق الأحداث البشرية — أن يفهم شعب الروابط السياسية التي كانت تربطه بشعب آخر ، وأن يحتل بين دول الأرض المكانة المنفصلة والمتساوية التي تؤهلها قوانين الطبيعة وقوانين رب الطبيعة ، فإن الاحترام اللائق لرأى الجنس البشرى يطالبه بأن يعلن الأسباب التي أجبرته على هذا الانفصال . — ونحن نؤمن بأن هذه الحقائق بدئية ، وأن جميع البشر قد خلقوا متساوين ، وأن خالفهم حياهم بحقوق معينة غير قابلة للاسقاط أو التنازل عنها ، من بينها حق الحياة ، والحرية وطلب السعادة . — ولضمان وتأمين هذه الحقوق قامت الحكومات بين البشر ، مستمدة سلطاتها العادلة من رضا المحكومين . — وإنه متى صار أى شكل من أشكال الحكومة هادماً لهذه الغايات ، فمن

والتوترات المضنية من الداخل . — وحاول أن يمنع عمران هذه الولايات ، بإعاقه قوانين منح الجنسية للأجانب ، مع رفض إصدار قوانين أخرى لتشجيع هجرتهم منها ، ووقع شروط تخصيص الأراضي الجديدة . — وعطل تطبيق العدالة برفضه الموافقة على القوانين المنشئة للسلطات القضائية . — وجعل القضاة معتمدين على مشيئة وحدها في احتفاظهم بمناصبهم ، ومقدار رواتبهم وأدائها . — وأنشأ عدداً كبيراً من المناصب الجديدة ، وبعث إلى هنا أسراباً حاشدة من الموظفين والفسباط لإرهاق شعبنا ، واستنزاف أوقاتها . — وأبقى بين ظهرانينا ، في وقت السلم ، جيوشاً دائمة بدون موافقة الهيئات التشريعية . — وجعل العسكريين مستقلين وفي مكانة أرفع من السلطات المدنية . — وعمل مع آخرين لجعلنا خاضعين لولاية قانونية غريبة عن دستورنا ولا تعترف بها قوانيننا ، بأن وافق على قراراتها التشريعية المزعومة . — ولأنه أقام قوات مسلحة كبيرة بين ظهرانينا : — وهامهم بمحاكمات هزلية من العقاب على جرائم القتل التي يمكن أن يقرّفوها ضد أهالي هذه الولايات : — ولأنه قطع صلاتنا التجارية مع كل أنحاء العالم : — ولأنه فرض علينا الضرائب بدون موافقتنا ، ولأنه حرّمنا في حالات كثيرة من مزايا المحاكمة أمام محلفين : — ولأنه نقلنا وراء البحار لنحاكم عن جرائم مزعومة : — ولأنه ألغى النظام

المستعمرات بمتى الصبر ، وهذه هي الآن الضرورة التي نعملهم على تغيير أنظمتهم حكومتهم السابقة . وتاريخ ملك بريطانيا العظمى الحالي تاريخ إضرار متكرر واغتصاب مستمر ، هدفه الثابت المباشر هو الطفاني المطلق على هذه الولايات . وللمرهان على هذا ، نضع الوقائع أمام أنظار العالم . — فقد رفض الموافقة على قوانين كانت أصح وأصلح ما يكون وضرورية للخير العام . — وقد حرم على حكومتهم إقرار قوانين ذات أهمية فورية وملحة ، وأوقف العمل بها إلى أن تتم موافقتها عليها ، وانتهى به الأمر إلى إهمال أمرها غمماً . — ورفض إصدار قوانين أخرى لمنفعة مساحات كبيرة أهلة بالسكان ، ما لم يتخل هؤلاء الناس عن حق تمثيلهم في المجلس التشريعي ، وهو حق لم لا يقدر بشئ ، ولا يقدم على هذا إلا الطغاة . — وقد دعا للاجتماع هيئات تشريعية في أماكن غير مألوفة ، خالية من سبل الراحة ، ونائية عن مستودعات سجلاتها العامة ، لا شيء إلا أن ينهكهم فيذعنوا لإجراءاته . — وقد حل مجالس التناوب مراوئاً ، لأنها عارضت برجولة وحزم انتهاكاته لحقوق الشعب . — ورفض لمدة طويلة ، بعد هذا الحبل ، أن يدعو لانتخاب مجالس نواب جديدة . في حين أن سلطات التشريع — التي يستحيل إلغاؤها — قد عادت للشعب بأكمله لكي يارسها ، وظلت الولاية في هذه الأثناء معرضة لكل مخاطر الغزو من الخارج ،

الجواب الوحيد على التماساتنا المتكررة هو الإساءة المتكررة . وإن أميراً تسم أخلاقه بكل ما يميز الطاغية لا يصلح حاكماً لشعبنا الحر . ولم تكن في أى وقت مقصرين في حق إخواننا البريطانيين . فقد أنزلناهم بين وقت وآخر بمحاولات مجلسهم التشريعي أن يمد سلطة ولايته القانونية علينا . وذكرناهم بظروف هجرتنا واستقرارنا هنا . وناشدنا عدالتهم ونخوتهم القطرية ، وباسم روابط الأرومة المشتركة أن يستنكروا هذه الاعتداءات ، التي لا بد أن تقصم روابطنا وصلاتنا . ولكنهم أيضاً أصموا أذانهم عن صوت العدالة ورابطة الدم . من أجل ذلك لا بد لنا أن نذعن لحكم الضرورة ، التي تجل علينا الانفصال ، ونجعلهم كما نجعل بقية العالم : أعداء في الحرب أصدقاء في السلم . —

لذا فإننا نحن ممثل الولايات المتحدة الأمريكية ، في مؤتمرنا العام المجتمع هنا ، نشهد القاضي الأعلى للعالم على صواب مقاصدنا ، ونعلن باسم شعب هذه المستعمرات الطيب ، وسلطانه ، أن هذه المستعمرات المتحدة هي في حقيقتها ، وموجب حقها ، ينبغي أن تكون ولايات حرة مستقلة . وأنها قد تحلت من كل ولاء للتاج البريطاني ، وأن كل الروابط السياسية بينها وبين دولة بريطانيا العظمى ، قد انفصلت تماماً ، وأنها من حيث هي ولايات حرة ومستقلة لها كل السلطة الكاملة في شأن

الحر للقوانين الإنجليزية في إقليم مجاور ، وأنشأ فيه حكومة تصفية ، ووسع حدود حكمه ليجعل منه نموذجاً وأداة لادخال نفس هذا الحكم المطلق إلى هذه المستعمرات : — ولأنه نزع منا مواثيقنا وألغى أئمن قوانيننا ، وغير أشكال حكوماتنا تغييراً أساسياً : — ولأنه أوقف مجالسنا التشريعية التي نعلن أنها تملك سلطة التشريع لنا جميعاً في كافة الأحوال : — لأنه فعل هذا كله ، فهو قد تنازل عن الحكم هنا ، بأن أعلن أننا محرومون من حمايته وشن علينا الحرب . — لقد تهب بحارنا ، وسلب سواحلنا ، وأحرق مدننا ، ودمر حياة شعبنا . — وهو في هذا الوقت ينقل جيوشاً ضخمة من الأجانب المرتزقة ليتم أعمال الموت ، والتخريب ، والظلم التي بدأها فعلاً بوسائل القسوة والخيانة ، التي لا يكاد يوجد لها مثيل في أشد عهود المهجبة ، وما لا يليق البتة برأس أمة متحضرة . — لقد أجبر مواطنينا الذين أسره في أعالي البحار على أن يحملوا السلاح ضد وطنهم ، ويصبحوا جلادين لأصدقائهم وإخوتهم ، أويقتلوا أنفسهم بأيديهم . — وقد أثار الشقاق الداخلي فيها بيننا ، وحاول أن يستقدم سكان حدودنا ، المهزود المهج الذين لا يعرفون الرحمة ، الذين لا قانون لهم إلا الحرب والقضاء بدون تمييز على جميع الأعمار والأجناس والأحوال . وفي جميع مراحل هذه المظالم قدمنا الانتهاسات للإنصاف بكل تواضع وخضوع ، ولكن كان

٣١٦ / كيف تحكم أمريكا

الحرب ، وإقرار السلم ، وعقد المحادثات ، وإنشاء العلاقات التجارية وإتيان كل الأعمال والأمور التى يحق للدول المستقلة أن تمارسها . - وتدعيماً لهذا الإعلان ، معتمدين بثبات وعزمه على حماية العناية الالهية ، نتعاهد تعاهداً متبادلاً على صيانة أرواحنا ، وثرواتنا ، وشرفنا المقدس .

الملحق الثاني

دستور الولايات المتحدة الأمريكية

مجلس النواب ما لم يبلغ الخامسة والعشرين من العمر، وما لم يكن مواطناً أمريكياً منذ سبع سنوات، وما لم يكن، في وقت انتخابه، مقيماً في الولايات التي سيتم انتخابه فيها.

يقسم عدد النواب وقيمة الضرائب المباشرة، بين الولايات المتعددة التي قد تكون ضمن هذا الاتحاد، حسب نسبة عدد سكان كل ولاية، والذي سيحدد عن طريق إضافة نسبة ثلاثة أخصاص عدد جميع سكان الولاية إلى المجموع الإجمالي لجميع الأشخاص الأحرار، بما في ذلك الذين يرتبطون بتأدية خدمة تستغرق عدداً من السنين، وبعد استثناء الهنود الذين لا تفرض عليهم ضرائب. وسيتم التعداد الفعلي للسكان بعد مرور ثلاث سنوات من عقد الاجتماع الأولى لكونجرس الولايات المتحدة، ثم في غضون فترات مدة كل منها عشر سنوات، وبالطريقة التي سيحددها القانون. يجب ألا يزيد عدد النواب عن

نحن شعب الولايات المتحدة، لكي نؤلف اتحاداً أكثر تكاملاً، ولكي نقيم العدالة، ونضمن الاستقرار الداخلي، ونضع أسس الدفاع المشترك، ونزيد من الرفاهية العامة، ونصون نعمة الحرية لأنفسنا وللدريتنا من بعدنا، نضع ونقيم هذا الدستور للولايات المتحدة الأمريكية.

المادة الأولى

الفقرة الأولى: تحول جميع السلطات التشريعية الممنوحة هنا، لكونجرس للولايات المتحدة يتألف من مجلس للشيوخ وآخر للنواب.

الفقرة الثانية: يتألف مجلس النواب من أعضاء ينتخبون كل عامين من قبل الشعب في الولايات المختلفة، ويتمتع الناخبون في كل ولاية بالمؤهلات التي يجب توافرها في ناخبين أكثر الفروع التشريعية عدداً. ولا يمكن لأي شخص أن يصبح عضواً في

أعضاء مجلس الشيوخ كل سنتين ، وإذا خلت مقاعد في المجلس بسبب الاستقالة أو لاي سبب آخر ، خلال مدة عطلة المجلس التشريعي لاي ولاية ، فإن الرئيس التنفيذي يقوم عندئذ بإجراء تعيينات مؤقتة حتى يجين الاجتماع التالي للمجلس التشريعي الذي يتولى مهمة ملء هذه المقاعد الشاغرة .

ولا يمكن لاي شخص أن يصبح عضواً بمجلس الشيوخ ما لم يكن قد بلغ من العمر ثلاثين عاماً ، وما لم يكن مواطناً أمريكياً منذ تسع سنوات ، وما لم يكن ، في وقت انتخابه مقيماً في الولاية التي سيتم اختياره عنها . ويصبح نائب رئيس الولايات المتحدة رئيساً لمجلس الشيوخ ، ولكنه لن يعطى صوته إلا في حالة انقسام المجلس الى قسمين متساويين .

ويختار مجلس الشيوخ موظفيه الآخرين ، ويتخب رئيساً مؤقتاً له في حالة غياب نائب رئيس الولايات المتحدة ، أو عندما يتولى نائب الرئيس منصب رئاسة الولايات المتحدة .

وتكون لمجلس الشيوخ وحده سلطة إجراء المحاكمات البرلمانية . وعندما يعقد المجلس لهذا الغرض ، فإن جميع أعضائه يجب أن يؤدوا اليمين أو يؤكدوا القسم . وفي حالة ما إذا كانت المحاكمة لرئيس الولايات المتحدة ، فإن رئيس القضاة هو الذي يتولى رئاسة مجلس الشيوخ ، ولن يصدر حكم على

نائب لكل ثلاثين ألف نسمة . ولكن يجب أن يمثل كل ولاية نائب واحد على الأقل . وحتى يتم حصر عدد السكان ، فإن ولاية نيويورك لمبشير لها الحق في أن تتخب عنها ٣ نواب ، وماساتشوستس ٨ ، وروود أيلاند وميزاريك بروفيدنس ١ ، وكونتكت ٥ ، ونيويورك ٦ ، ونيوجرسي ٤ ، وبنسلفانيا ٨ ، وديلاور ١ ، وماريلاند ٦ ، وفرجينيا ١٠ ، ونورث كارولينا ٥ ، وساوث كارولينا ٥ ، وجورجيا ٣ .

وعندما يحدث فراغ في تمثيل أي ولاية ، فإن على السلطة التنفيذية عندئذ أن تعلن رسمياً عن إجراء انتخابات لملء هذا الفراغ . ويتخب مجلس النواب رئيسه وموظفيه الآخرين ، وتكون له وحده سلطة توجيه الاتهام البرلماني للموظفين المدنيين .

الفقرة الثالثة : يتألف مجلس شيوخ الولايات المتحدة من شيوخين عن كل ولاية ، ويتم انتخابها بواسطة المجلس التشريعي في الولاية لمدة ست سنوات . وسيكون لكل عضو بمجلس الشيوخ صوت واحد .

وبعد أن يجتمعوا مباشرة نتيجة لأول انتخابات ، يتم تقسيمهم إلى ثلاث فئات متساوية بقدر الإمكان . وتحل مقاعد الفئة الأولى من الشيوخ بعد انتهاء العام الثاني ، وتحل مقاعد الفئة الثانية بعد انتهاء العام الرابع ، وتحل مقاعد الفئة الثالثة في نهاية العام السادس ، وبذلك يمكن انتخاب ثلث

الملحق الثاني / ٣١٩

يوم ، وتكون لكل من المجلسين السلطة ، لكي يجبر الأعضاء الغائبين على الحضور ، بالطريقة التي يراها وطبقاً للعقوبات التي قد يحددها . ويمكن لكل من المجلسين أن يضع قواعد الإجراءات الخاصة به ، ويفرض العقوبات على أعضائه لاختلالهم بالنظام ، كما يمكنه ، بموافقة ثلثي عدد الأعضاء ، طرد عضو من المجلس .

ويقوم كل من المجلسين بتسجيل إجراءاته في مضبطة رسمية ، كما يقوم من وقت لآخر بنشر هذه الإجراءات بعد حذف الأجزاء التي يرى أي من المجلسين أنها تحتاج إلى السرية ، كما أن طريقة اقتراح كل من الأعضاء على أية مسألة ، سواء بالموافقة أو بالرفض ، يجب أن تسجل في المضبطة الرسمية إذا ما رغب في ذلك خمس عدد الأعضاء الحاضرين .

ولا يمكن لأي من المجلسين ، خلال انعقاد دورة الكونجرس ، ودون موافقة المجلس الآخر ، أن يؤجل جلساته لأكثر من ثلاثة أيام ، أو ينقلها إلى أي مكان آخر بخلاف المكان الذي ينعقد فيه المجلسان .

الفقرة السادسة : يتلقى الشيوخ والنواب مكافأة من خدماتهم يحددها ويثبتها القانون وتسدع من خزانة الولايات المتحدة ، ويتمتعون بالحصانة ضد القبض عليهم ، إلا في حالات الخيانة والجرائم الكبرى والاختلال بالأمن ، وذلك أثناء حضورهم

أي شخص دون موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين .

ولن تتعدى أحكام قضايا المحاكمات البرلمانية أكثر من التنحية من الوظيفة ، والحرمان من تولي أو تقلد أي منصب آخر في حكومة الولايات المتحدة يتطلب الشرف والثقة أو يدر أرباحاً أو منفعة . ولكن الموظف المدان يكون كذلك عرضة للاتهام ، وقابلاً لإقامة الدعوى ضده ، ومحاكمته ومعاقبته طبقاً للقانون .

الفقرة السابعة : إن مواعيد وأماكن وطريقة إجراء الانتخابات لمجلسي الشيوخ والنواب يتم تحديدها بواسطة المجلس التشريعي في كل ولاية ، ولكن الكونجرس يستطيع في أي وقت ، بواسطة القانون ، أن يضع مثل هذه الإجراءات أو يغيرها ، فيها عدا عدا ما يختص بإمكان اختيار أعضاء مجلس الشيوخ . يجتمع الكونجرس مرة على الأقل كل عام ، ويقع هذا الاجتماع في أول يوم اثنين من شهر ديسمبر (كانون الأول) ، ما لم يعين الكونجرس ، بقانون ، يوماً آخر .

الفقرة الخامسة : يكون كل مجلس حكماً في انتخابات أعضائه ، ونتائجها ، والشروط اللازم توافرها فيهم ، وتؤلف أغلبية الأعضاء في أي من المجلسين النصاب القانوني الذي يمكن للمجلس من تصريف أعماله ، ولكن يمكن لعدد أقل أن يؤجل الجلسة من يوم إلى

الدراسة والفحص أن وافق ثلثا أعضاء المجلس على إقرار مشروع القانون ، يرسل المشروع مرفقاً به الاعتراضات إلى المجلس الآخر الذي سيقوم كذلك بإعادة دراسته ، فإذا وافقت أغلبية ثلثي أعضاء ذلك المجلس عليه ، فإنه يصبح قانوناً . ولكن في جميع هذه الحالات تكون أصوات أعضاء كل من المجلسين محددة بدلا أو نعم ، وتدرج أسماء الأعضاء للموافقين على المشروع والمعارضين له في المضايقات الرسمية لكل من المجلسين على حدة ، وإذا لم يقر الرئيس بإعادة أي مشروع قانون في خلال عشرة أيام (ما عدا أيام الأحد) . بعد عرضه عليه ، فإن مشروع القانون هذا يصبح قانوناً كما لو أنه وقع عليه ، ما لم يتسبب الكونجرس عن طريق تأجيل جلساته ، في منع إعادة مشروع القانون ، إذ أنه في هذه الحالة لن يكون قانوناً .

إن أي أمر أو قرار أو اقتراح تكون موافقة مجلس نواب ومجلس الشيوخ عليه لازمة (ما عدا المسائل المتعلقة بتأجيل الجلسات أو قضاها) يجب أن يعرض على رئيس الولايات المتحدة ، وقبل أن يصبح هذا الأمر أو القرار أو الاقتراح نافذاً ، يجب أن يحصل على موافقة ، وفي حالة عدم موافقة ، يجب أن يعاد إقراره بواسطة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ ومجلس النواب ، طبقاً للقواعد والتحديدات المنصوص عليها في الحالة الخاصة بمشروع القانون .

حore مجلسي الشيوخ والنواب ، وأثناء ذهابهم إلى المجلسين وعودتهم منها ، كما أنهم لن يستجوبوا في أي مكان آخر فيما يتعلق بالخطب أو المناقشات التي تدور في أي من المجلسين .

لن يصير أي عضو بمجلس الشيوخ أو بمجلس النواب ، خلال الفترة التي تم انتخابه لها ، في أية وظيفة مدنية تابعة لسلطة الولايات المتحدة ، والتي تكون قد أوجدت أو يكون واتيها قد زيد ، أثناء هذه الفترة ، ولن يصبح أي شخص يتولى منصباً في حكومة الولايات المتحدة عضواً في أي من المجلسين أثناء استمراره في منصبه .

الفقرة السابعة : جميع مشروعات القوانين الخاصة بزيادة الدخل يجب أن تبدأ أصلاً في مجلس النواب ، ولكن مجلس الشيوخ يمكنه أن يقترح أو يوافق على إدخال تعديلات ، كما يملأ في مشروعات القوانين الأخرى .

كل مشروع قانون يكون قد حصل على موافقة مجلس النواب ومجلس الشيوخ ، يجب ، قبل أن يصبح قانوناً ، أن يعرض على رئيس الولايات المتحدة ، فإذا وافق ، وقع عليه ، أما إذا لم يوافق فإنه سيعيده ، مرفقاً به اعتراضاته ، إلى المجلس الذي يكون مشروع القانون قد بدأ منه أصلاً والذي سيقوم أعضاؤه بتسجيل الاعتراضات بأسهاب في مجلات المجلس ، ثم يشرعون في إعادة النظر فيها . وإذا حدث بعد إعادة

الملحق الثاني / ٣٢١

الكبرى التى ترتكب فى أعمال البحار والاعتداء على القانون الدولى .

وإعلان الحرب ، ومنح التفويضات بالثار والانتقام ، ووضع القواعد الخاصة بالغنائم المستولى عليها فى البر والبحر .

وحشد وتدعيم وقبول الجيوش ، ولكن لا يجوز لأى اعتيادات مالية لهذا الغرض أن تمتد لأكثر من فترة عامين اثنين .

وتكوين وتدعيم اسطول .

ووضع القواعد للحكومة وتنظيم القوات البرية والبحرية .

ووضع قواعد استدعاء المليشيا أو الحرس الوطنى لتنفيذ قوانين الاتحاد ، وقمع الثورات وأعمال التمرد ، وردع المجرم والغزو . والعمل على تنظيم وتسليح وتدريب قوات المليشيا أو الحرس الوطنى ، والتحكم فى جزء منها لاستخدامه فى خدمة الولايات المتحدة ، والاحتفاظ للولايات ، تبعاً لذلك ، بحق تعيين الضباط وسلطة تدريب المليشيا طبقاً للنظم التى يضعها الكونجرس .

وممارسة السلطة التشريعية المطلقة فى جميع الحالات مهما تكن ، فى الناحية التى قد تصبح (ولا تزيد مساحتها على عشرة أميال مربعة) ، عن طريق تنازل ولايات معينة ، وموافقة الكونجرس ، مقرأ لحكومة الولايات المتحدة ، وممارسة مثل هذه السلطة فى جميع الأماكن التى تشتربها ، بعد موافقة المجلس التشريعى للولاية التى تقع فيها ، لغرض بناء القلاع والمستودعات الحربية والترسانات

الفقرة الثامنة : ستكون للكونجرس سلطة فرض وتخصيل الضرائب والرسوم والعوائد والمكوس ، لتسديد الديون ، وإقامة الدفاع المشترك ، وتحقيق الرفاهية العامة للولايات المتحدة ، ولكن يجب أن تكون جميع أنحاء الولايات المتحدة فى جميع العوائد والرسوم والمكوس متشابهة فى جميع أنحاء الولايات المتحدة .

وللكونجرس سلطة اقتراض الأموال لحساب الولايات المتحدة .

وتنظيم التجارة مع الدول الأجنبية ، وبين الولايات المتحدة ، ومع قبائل الهنود .

ووضع قاصمة موحدة لمسح حقوق الجنسية ، وقوانين موحدة فيما يتعلق بمسألة الإفلاس فى جميع أنحاء الولايات المتحدة . وسك النقود ، وتنظيم قيمتها ، وقيمة العملة الأجنبية ، وتحديد وحدة القياس للموازين والمكاييل .

وفرض العقوبات على تزيف الأوراق المالية والسندات والعملة المعدنية المتداولة فى الولايات المتحدة .

وإنشاء مكاتب البريد وطرق لانتقال البريد .

والعمل على تقدم العلوم والفنون النافعة ، عن طريق ضمان الحق المطلق لمدة محدودة للمؤلفين والمخترعين فى كتاباتهم وأختراعاتهم .

وإنشاء المحاكم ذات الدرجات الأقل من المحكمة العليا .

وتعريف ومعاينة أعمال القرصنة والجرائم

وأحواض السفن ، والمباني الأخرى اللازمة .
 ووضع جميع القوانين التي تكون ضرورية
 ومناسبة للقيام بتنفيذ السلطات السالفة
 الذكر ، وجميع السلطات الأخرى المخولة
 بواسطة هذا الدستور لحكومة الولايات
 المتحدة ، أو لأي إدارة أو موظف تابع لها .

الفقرة التاسعة : إن جلب وإحضار
 أولئك الأشخاص الذين تعتقد أي ولاية من
 الولايات الموجودة الآن أنه من المناسب
 دخولهم ، لن يتم منعه بواسطة الكونجرس
 قبل العام الثامن بعد الألف والثانية ،
 ولكن يمكن أن تفرض ضريبة على هذا النوع
 من الاستيراد ، لا تزيد على عشرة دولارات
 لكل شخص .
 إن حق الحصول على أمر بالثول أمام
 القضاء لن يوقف ، إلا عندما تقتضى
 السلامة العامة ذلك في حالات التمرد
 أو الغزو .

الفقرة العاشرة : لا يحق لأية ولاية أن
 تصبح طرفاً في أية معاهدة أو تحالف
 أو اتحاد ، أو تمنح سلطة الثار أو الاستيلاء
 على ممتلكات الأعداء ، أو تسك النقود ،
 أو تصدر سندات حكومية ، أو تجعل من أي
 شيء غير العملة الذهبية والفضية وسيلة
 لدفع الديون ، أو تصدر أي قانون للادانة
 والعقاب دون محاكمة ، أو أي قانون له أثر
 رجعي ، أو أي قانون يعطل أو يضعف
 التزامات التعاقد ، أو تمنح أي لقب من
 ألقاب الشرف والنبالة .
 لن تقوم أية ولاية ، دون موافقة

لن تمنح أية أفضلية عن طريق تنظيم

الملحق الثاني / ٣٢٣

بمجلس الشيوخ أو بمجلس النواب ،
أو أى شخص يشغل في حكومة الولايات
المتحدة منصباً ذا منفعة ، أو يتطلب الثقة ،
أن يعين نائِباً .

ويجتمع الناخبون في الولايات التي
يتبعونها ، ويعطون أصواتهم بواسطة الاقتراع
السري لشخصين ، يكون واحد منهما على
الأقل غير مقيم في الولاية نفسها معهم .
ويقومون بوضع قائمة بأسماء جميع الأشخاص
الذين تم التصويت لهم ، وعدد الأصوات
التي نالها كل منهم ، ويقعون على هذه
القائمة ويشهدون بصحتها ، ويرسلونها ،
مغلقة مختومة ، إلى مقر حكومة الولايات
المتحدة ، موجهة إلى رئيس مجلس الشيوخ .
ويقوم رئيس مجلس الشيوخ ، بحضور
أعضاء مجلس الشيوخ وأعضاء مجلس
النواب ، بفتح جميع القرارات
والشهادات ، ثم يتم بعد ذلك احصاء عدد
الأصوات . ويصبح الشخص الذي ينال
أكبر عدد من الأصوات رئيساً ، إذا كان
العدد يمثل أغلبية عدد أعضاء الناخبين
المعينين . وإذا كان هناك أكثر من شخص
واحد حصل على مثل هذه الأغلبية ، وحصل
كل منهم على عدد متساو من الأصوات ، فإن
مجلس النواب عندئذ يختار في الحال واحداً
منهم عن طريق الاقتراع السري ، ليكون
رئيساً . وإذا لم يحصل أى شخص على
أغلبية ، فإن مجلس النواب يقوم بالطريقة
نفسها باختيار الرئيس من بين الخمسة الذين

الكونجرس ، بفرض رسوم أو عوائد على
الواردات أو الصادرات ، غير ما يكون
ضرورياً حتماً لتنفيذ قوانين التفتيش الخاصة
بها ، ويكون الدخل الصافي من جميع العوائد
والرسوم التي تفرضها أية ولاية على
الصادرات والواردات ، في خدمة خزينة
الولايات المتحدة ، وجميع هذه القوانين تكون
خاضعة لمراجعة وإشراف الكونجرس .

لن تقسم أية ولاية ، دون موافقة
الكونجرس ، بفرض أى رسوم على
الحمولة ، أو تحفظ بقواعد أو سفن حربية في
وقت السلم ، أو تدخل طرفاً في أية اتفاقية
أو تعهد مع ولاية أخرى ، أو مع دولة
أجنبية ، أو تشتبك في حرب ، ما لم يتم
الاعتماد عليها بالفزو فعلاً ، أو في حالة
وجود خطر وشيك الوقوع ولا يحتمل أى
تأخير .

المادة الثانية

الفقرة الأولى : تحول السلطة التنفيذية
لرئيس الولايات المتحدة . ويتقلد منصبه لمدة
أربع سنوات ، ويتخب مع نائب الرئيس
الذي يتم اختياره للمدة نفسها ، على النحو
التالي :

تعين كل ولاية ، بالطريقة التي قد يضعها
المجلس التشريعي فيها ، عدداً من
الناخبين ، يكون مساوياً للعدد الاجمالي
للشيوخ والنواب الذين يحق للولاية ارسالهم
إلى الكونجرس ، ولكن لا يحق لأى عضو

أوفسة ، أو استقالة ، أو عجز كل من الرئيس ونائب الرئيس ، أن يقرر من هو الموظف الذى سيتولى عندئذ منصب الرئيس . وبناء عليه يقوم هذا الموظف بأعباء المنصب حتى تزول حالة العجز أو يتم انتخاب رئيس .

وسيتلقى الرئيس مقابل خدماته ، وفى أوقات مقررّة ، مكافأة لن تزد أو تنقص خلال الفترة التى سيتم انتخابه لها ، ولن يحصل خلال هذه الفترة على أى مرتب أو دخل آخر من الولايات المتحدة ، أو من أى ولاية منها .

وقبل أن يبدأ تقلد منصبه ، فإنه سيؤدى اليمين أو التوكيد التالى : « أقسم (أو أؤكد) بكل خشوع أئنى سأتولى بكل إخلاص القيام بأعباء منصب رئيس الولايات المتحدة ، وإننى ، بكل ما فى وسعى وطاقتى ، سأحافظ على دستور الولايات المتحدة ، وأحميه وأدافع عنه » .

الفقرة الثانية : سيكون الرئيس القائد الأعلى لجيش وأسطول الولايات المتحدة ، وقوات المليشيا التابعة للولايات المتحدة عندما تستدعى إلى الخدمة الفعلية للولايات المتحدة ، وستطيع أن يطلب من الموظف الرئيسى فى كل من الإدارات التنفيذية تقديم رأيه كتابية فيما يتعلق بأى موضوع يتصل بالواجبات الخاصة بمنصبه ، وستكون له السلطة لكى يرجىء تنفيذ العقوبة ، ويمنع

نالوا أكبر عدد من الأصوات فى القائمة . ويتألف النصاب القانونى لهذا الغرض من عضو أو أعضاء من ثلثى الولايات ، ويكون الحصول على موافقة أغلبية جميع الولايات ضرورياً لكى يتم الاختيار . وفى كل حالة ، بعد اختيار الرئيس ، يصبح الشخص الذى يحصل على أكبر عدد من أصوات الناخبين المعيّنين نائباً للرئيس . ولكن إذا حدث أن كان هناك شخصان أو أكثر تساوت الأصوات الممنوحة لهم ، فإن مجلس الشيوخ يختار من بينهم عن طريق الاقتراع السرى ، نائب الرئيس .

ويمكن للكونجرس أن يحدد وقت اختيار الناخبين واليوم الذى يدلون فيه بأصواتهم ، ويكون ذلك اليوم واحداً فى جميع أنحاء الولايات المتحدة .

ولن يكون أى شخص فيها عدا المواطن المولود فى الولايات المتحدة ، أو الشخص الذى يكون قد أصبح مواطناً وقت الموافقة على هذا الدستور ، صالحاً لشغل منصب الرئاسة ، كما أنه لن يكون صالحاً لهذا المنصب أى شخص لم يبلغ من العمر خمسة وثلاثين عاماً ، ولم يكن مقيماً لمدة أربعة عشر عاماً داخل الولايات المتحدة .

وفى حالة تنحية الرئيس من منصبه ، أو فى حالة وفاته ، أو استقالته ، أو عجزه عن القيام بسلطات وأعباء هذا المنصب ، تنقل هذه السلطات والأعباء إلى نائب الرئيس ، ويمكن للكونجرس فى حالة تنحية ،

العادية ، أن يدعو المجلسين ، أو أيًا منها إلى الاجتماع ، ويمكنه ، في حالة حدوث خلاف بينهما حول وقت تأجيل الجلسات ، أن يؤجل اجتماعاتها إلى الموعد الذي يراه مناسباً ، وسوف يستقبل السفراء وغيرهم من الوزراء العموميين ، وسوف يحرس على أن ينفذ القوانين بأمانة ، وسوف يقوم بتعيين وتغويض جميع موظفي الولايات المتحدة .

الفقرة الرابعة : يعزل من منصبه ، الرئيس ، أو نائب الرئيس ، أو أي من جميع موظفي الولايات المتحدة المدنيين ، بعد تقديمه لمحكمة برلمانية ، وبإثبات إدانته بارتكاب جريمة خيانة ، أو رشوة ، أو أي من الجرائم والجنح الكبرى الأخرى .

المادة الثالثة

الفقرة الأولى : ستخول السلطة القضائية في الولايات المتحدة لمحكمة عليا واحدة ، ولحاكم أقل ، حسب ما يأمر به الكونجرس وينشئه منها من وقت لآخر . وستولى قضاة كل من المحكمة العليا والمحاكم الأقل ، مناصبهم طوال مدة تمتعهم بصحة طيبة وسلوك طيب ، وستلقون مقابل خدماتهم ، وفي أوقات مقررة ، مكافأة لن تنقص طوال مدة بقائهم في مناصبهم .

الفقرة الثانية : ستمتد السلطة القضائية إلى جميع القضايا ، طبقاً للعدل والقانون ،

الحقن عن الاساءات التي ترتكب ضد الولايات المتحدة ، ما عدا في حالات المحاكمات البرلمانية .

وستكون له السلطة ، بناء على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ ، لكي يعقد المعاهدات ، على شرط أن يوافق ثلثا أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين . وسيقوم بترشيح ، ثم ، بناء على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ ، بتعيين السفراء ، وغيرهم من الوزراء العموميين والقناصل ، وقضاة المحكمة العليا ، وجميع موظفي الولايات المتحدة الآخرين الذين لم يرد هنا نص خاص بمناصبهم ، والتي سيتم انشاؤها بمقتضى القانون ، غير أن الكونجرس يمكنه أن يحول سلطة التعيين في أمثال الوظائف الأقل من هذه ، وحسب ما يراه مناسباً للرئيس وحده ، أو لحاكم القضاء ، أو لرؤساء الإدارات .

وستكون للرئيس السلطة لكي يملأ جميع المناصب الشاغرة التي يمكن أن تخلو خلال فترة عطلة مجلس الشيوخ ، عن طريق منح تفويضات تنتهي مدتها في نهاية الدورة التالية للمجلس .

الفقرة الثالثة : وسيقدم للكونجرس من وقت لآخر معلومات عن حالة الاتحاد ، ويقدم لهم للدراسة توصيات بشأن الاجراءات التي يعتقد أنها ضرورية ومناسبة . ويمكنه ، في الحالات غير

عندما لا ترتكب الجريمة داخل حدود أية ولاية ، فإن المحاكمة ستعقد في المكان أو الأمكنة التي قد يحددها الكونجرس بقانون .

الفقرة الثالثة : جريمة الخيانة ضد الولايات المتحدة ستشتمل فقط على شن حرب ضدها ، أو الموالاة لأعدائها ، وتقديم الممونة والمساعدة لهم . ولن يذان أى شخص بالخيانة إلا بناء على شهادة شاهدين بوقوع الفعل الواضح نفسه ، أو بناء على الاعتراف في محكمة علنية .

وستكون للكونجرس سلطة تقرير عقوبة الخيانة ، لكن لن يطبق حكم بالإعدام أو مصادرة الحقوق بسبب الإدانة بالخيانة إلا خلال حياة الشخص المحكوم عليه بذلك .

المادة الرابعة

الفقرة الأولى : ستمنح ، في كل ولاية ، السلطة التامة والاعتبار الكامل للقوانين العامة ، والوثائق والإجراءات القضائية لاية ولاية أخرى . ويمكن للكونجرس بواسطة قوانين عامة أن يحدد الطريقة التي ستبج للتحقق والتثبت من هذه القوانين ، والوثائق والإجراءات ، وتأثير ذلك .

الفقرة الثانية : سيكون لمواطني كل ولاية الحق في جميع الامتيازات والحقوق

والتي تنشأ تحت حكم هذا الدستور ، وإلى قوانين الولايات المتحدة ، والمعاهدات التي أبرمت ، أو التي ستبج طبقاً لسلطاتها ؛ — وإلى جميع القضايا المتعلقة بالسفراء ، والوزراء العموميين الآخرين ، والقناصل ؛ — وإلى جميع القضايا الداخلة في اختصاص الأميرالية والبحرية ؛ — وإلى المنازعات التي ستكون الولايات المتحدة طرفاً فيها ؛ — وإلى المنازعات بين ولايتين أو أكثر ؛ — وبين ولاية ومواطني ولاية أخرى ؛ — وبين مواطنين لولايات مختلفة ؛ — وبين مواطني الولايات الواحدة الذين يدعون ملكية أراضي بموجب منح صادرة من ولايات أخرى ، وبين ولاية أو مواطنيها ، ودول أجنبية ، أو مواطني دول أجنبية ، أو رعايا أجنبي .

وفي جميع القضايا التي تختص بالسفراء ، والوزراء العموميين والقناصل ، وتلك التي تكون إحدى الولايات طرفاً فيها ، ستكون للمحكمة العليا السلطة القضائية الأصلية . وفي جميع القضايا الأخرى التي ذكرت من قبل ، ستكون للمحكمة السلطة القضائية الاستئنافية ، سواء من ناحية القضاة أو ناحية الوقائع ، مع مراعاة ما قد يفرضه الكونجرس من استثناءات أو قواعد .

وستكون محاكمة جميع الجرائم ، فيما عدا قضايا المحاكمات البرلمانية ، بواسطة المحلفين ، وستعقد هذه المحاكمات في الولاية التي سترتكب فيها هذه الجرائم ، ولكن

الملحق الثاني / ٣٢٧

شئ في هذا المستور على نحو يمس أى حقوق للولايات المتحدة ، أو أى ولاية أخرى بالذات .

الفقرة الرابعة : ستضمن الولايات المتحدة لكل ولاية في هذا الاتحاد حكومة ذات نظام جمهوري ، وسوف تحمي كلا منها ضد الغزو ، وتلجأ ، بناء على طلب المجلس التشريعي ، أو السلطة التنفيذية (عند تعذر اجتماع المجلس التشريعي) إلى مقاومة أعمال العنف الداخلية .

المادة الخامسة

سيقترح الكونجرس ، عندما يرى ثلثا الأعضاء في كل من المجلسين ضرورة ذلك ، تعديلات على هذا الدستور ، أو سيصدر ، بناء على طلب المجالس التشريعية لثلثي الولايات المختلفة ، إلى عقد مؤتمر لاقتراح التعديلات التي ، في أى من الحالتين ، ستصبح قانونية في جميع مقاصدها وأهدافها ، كجزء من هذا الدستور ، عندما تتم الموافقة عليها بواسطة المجالس التشريعية لثلاثة أرباع الولايات المختلفة ، أو بواسطة المؤتمرات في ثلاثة أرباع الولايات ، حسب واحدة من هاتين الطريقتين يقررها الكونجرس ، على شرط ألا يكون لأى تعديل قد يوضع قبل العام الثامن بعد الألف والثمانمائة ، أى تأثير في الجزء التاسع من المادة الأولى ، وألا تحرم أية ولاية ، دون

والحصانات الممنوحة للمواطنين في الولايات المتحدة .

إن الشخص المتهم في أية ولاية بالخيانة ، أو بجريمة كبرى ، أو بأية جريمة أخرى ، ويهرب من العدالة ، ويتم العثور عليه في ولاية أخرى ، سيسلم ، بناء على طلب السلطة التنفيذية في الولاية التي هرب منها ، لكي ينتقل إلى الولاية التي من اختصاصها الحكم في الجريمة .

إن أى شخص مفيد بالخدمة أو العمل في إحدى الولايات ، طبقاً لقوانينها ، ويهرب إلى ولاية أخرى ، لن يخل سبيله من هذه الخدمة أو هذا العمل ، نتيجة لأية قوانين أو إجراءات في هذه الولاية ، ولكن سيسلم عند طلب الطرف الذى يكون من حقه الحصول على هذه الخدمة أو هذا العمل .

الفقرة الثالثة : يمكن للكونجرس أن يوافق على انضمام ولايات أخرى إلى هذا الاتحاد ، ولكن لن تقام أو تنشأ ولاية جديدة داخل دائرة اختصاص ولاية أخرى ، كما أنه لن تنشأ أية ولاية عن طريق ضم ولايتين أو أكثر ، أو ضم أجزاء من ولايات ، دون موافقة المجالس التشريعية للولايات المختصة وموافقة الكونجرس كذلك .

وستكون للكونجرس السلطة لكي يرتب ويضع جميع القواعد والإجراءات الضرورية الخاصة بالأراضي أو الممتلكات الأخرى التابعة للولايات المتحدة ، ولن يفسر أى

موافقتها ، من حقها في المساواة في التصويت في مجلس الشيوخ .

المادة السادسة

إن جميع القروض المعقودة والارتباطات المبرمة ، قبل إقرار هذا الدستور ، ستكون قانونية أمام الولايات المتحدة بمقتضى هذا الدستور كما هي قانونية طبقاً للاتحاد .

وسيكون هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة التي ستصدر فيها بعد طبقاً له ، وجميع المعاهدات المبرمة ، أو التي ستبرم ، تحت سلطة الولايات المتحدة ، القانون الأعلى للبلاد ، وسيلتزم بذلك القضاة في كل ولاية ، ولا يلتفت لأى شيء يكون مخالفاً لهذا في دستور أو قوانين أى ولاية .

إن الشيوخ والنواب الذين سلفت الإشارة إليهم ، وأعضاء المجالس التشريعية للولايات المختلفة ، وجميع الموظفين التنفيذيين والقضائيين ، سواء في خدمة الولايات المتحدة أو في خدمة مختلف الولايات ، سيتأزمون بمقتضى القسم أو توكيده بأن يؤيدوا هذا الدستور ، ولكن لن يطلب أبداً إجراء أى اختبار دني كشرط لازم للتأهيل لأى منصب ، أو مسئولية عامة ، تحت سلطة الولايات المتحدة .

المادة السابعة

سيكون تصديق تسع ولايات كافياً لإقامة هذا الدستور بين الولايات التي تقره .

تمت الموافقة بالإجماع في اجتماع الولايات الذي انعقد في اليوم السابع عشر من شهر سبتمبر من السنة الميلادية ألف وسبعمائة وسبع وثلاثين ، وبموافقة الشاهد الثاني عشر لاستقلال الولايات المتحدة الأمريكية وحيث تم توقيع أسبانتا .

جورج واشنطن — الرئيس

ونائب ولاية فرجينيا

التعديلات الدستورية

التعديل الأول

لن يصدر الكونجرس أى قانون خاص بإقسانة دين من الأديان ، أو يمنع حرية عمارسته ، أو يحيد من حرية الخطابة ، أو الصحافة ، أو يحيد من حق الناس في عقد اجتماعات سلمية ، وحقهم في التماس الانصاف من الحكومة من ضيم واجحاف .

[تم إقراره في ١٥ ديسمبر ١٧٩١]

التعديل الثاني

بما أن وجود مليشيا منظمة تنظيمياً جيداً من الأمور الضرورية لصون أمن أى ولاية حرة ، فإن حق الشعب في الاحتفاظ بالأسلحة وحملها سوف لا ينقض .

[تم إقراره في ١٥ ديسمبر ١٧٩١]

الملحق الثاني / ٣٢٩

جنائية ، على أن يكون شاهداً ضد نفسه ، ولن يحرم شخص من الحياة ، أو الحرية ، أو الممتلكات بدون تطبيق القانون ، كما أنه لن يتم الاستيلاء على الممتلكات الخاصة لاستخدامها في الأغراض العامة بدون تعويض عادل .

[تم إقراره في ١٥ ديسمبر ١٧٩١]

التعديل السادس

في جميع المحاكمات الجنائية ، يجب أن يتمتع المتهم بحقه في محاكمة سريعة علنية ، بواسطة محلفين غير متحيزين يتمون إلى الولاية ، والناحية التي تكون الجريمة قد ارتكبت فيها ، وتكون هذه الناحية قد سبق تحديدها وتعيينها بواسطة القانون ، كما أنه يجب أن يبلغ بطبيعة وسبب الاتهام ، وله أن يواجه الشهود ضده وأن يحصل على التسهيلات القانونية الإلزامية لاستدعاء شهود يؤيدونه ، وأن يستعين بمحاميين للدفاع عنه .

[تم إقراره في ١٥ ديسمبر ١٧٩١]

التعديل السابع

في قضايا القانون العام ، عندما تزيد القيمة المتنازع عليها على عشرين دولاراً ، يكون حق المحاكمة بواسطة المحلفين مصانئاً ، وإلى واقعة يكون قد نظر فيها بواسطة المحلفين لن يجوز خلافاً لذلك أن يعاد فحصها في أي محكمة من محاكم

التعديل الثالث

لن يجوز ، في وقت السلم ، إيواء أي جندي في دار ، دون موافقة صاحبها ، كما أنه لن يجوز هذا في وقت الحرب ، إلا بالكيفية التي يعينها القانون .

[تم إقراره في ١٥ ديسمبر ١٧٩١]

التعديل الرابع

لن يمتد على حق الشعب في أن يكون آمناً في أشخاصه ، ودياره ، وأوراقه ، ومقتنياته ، ضد أعمال التفتيش والاعتقالات غير المعقولة ، ولن يصدر أمر باعتقال أي شخص ، ما لم يكن هناك سبب مرجح ، يؤيده قسَم أو يؤكده ، على شرط أن يوضح على الأخص المكان الذي سيجرى تفتيشه ، والأشخاص أو الأشياء التي ستضبط .

[تم إقراره في ١٥ ديسمبر ١٧٩١]

التعديل الخامس

لن يجبر أي شخص على الإجابة فيما يتعلق بجريمة كبيرة أو شائنة إلا بناء على تقديم شكوى أو عريضة اتهام من هيئة المحلفين الاتهامية ، فيما عدا القضايا التي تثار في القوات البرية أو البحرية ، أو في المليشيا ، في أثناء الخدمة الفعلية ، في وقت الحرب أو حالة وجود خطر عام ، كما أنه لن يكون أي شخص عرضة للاتهام بسبب الإساءة نفسها ، مرتين ، فتعرض حياته أو أعضاء جسده للخطر ، ولن يجبر ، في قضية

٣٣٠ / كيف تحكم أمريكا

الولايات المتحدة إلا طبقاً لقواعد القانون العام .

[تم إقراره في ١٥ ديسمبر ١٧٩١]

التعديل الثاني عشر

يتمتع الناخبون المعينون ، كل في ولايته ، ويقترون بنظام الاقتراع السري لانتخاب الرئيس ونائب الرئيس ، ويجب أن يكون واحد منهما على الأقل من غير المقيمين في الولاية نفسها معهم ، ويذكرون في بطاقات اقتراعهم اسم الشخص الذي يتخبونه للرئاسة ، ويذكرون في بطاقات مستقلة اسم الشخص الذي يتخبونه لمنصب نائب الرئيس ، ويعدون قوائم مستقلة بأسماء جميع الأشخاص الذين تم الاقتراع عليهم لمنصب نائب الرئيس على أن يذكر عدد الأصوات التي حصل عليها كل منهم ، ثم يوقعون على هذه القوائم ، ويشهدون بصحتها ، ويرسلونها ختومة إلى مقر حكومة الولايات المتحدة ، موجهة إلى رئيس مجلس الشيوخ ، ويقوم رئيس مجلس الشيوخ ، على مشهد من أعضاء المجلس وأعضاء مجلس النواب ، بفض هذه القوائم ، ويجرى إحصاء لعدد الأصوات . والشخص الذي يظهر بأكثر عدد من الأصوات المعطاة لمنصب الرئاسة يصبح رئيساً ، إذا كان هذا العدد يؤلف أغلبية عدد جميع الناخبين المعينين ، وإذا لم يظهر أحد بهذه الأغلبية ، فإنه عندئذ يتم اختيار عدد من الأشخاص ، لا يتجاوز ثلاثة ، من بين الذين فازوا بأكثر عدد من

التعديل الثامن

لا يطلب دفع كفالات مبالغ فيها ، ولا تفرض غرامات زائدة عن الحد ، ولا توقع عقوبات قاسية وغير مألوفة .

[تم إقراره في ١٥ ديسمبر ١٧٩١]

التعديل التاسع

إن ذكر حقوق معينة في الدستور لن يفسر على نحو ينكر أو يقتصر من الحقوق الأخرى التي يحفظ بها الشعب .

[تم إقراره في ١٥ ديسمبر ١٧٩١]

التعديل العاشر

إن السلطات التي لم تفوض للولايات المتحدة بمقتضى الدستور ، ولم تحظر بواسطة الولايات ، يحتفظ بها للولايات ، كل على حدة ، أو للشعب .

[تم إقراره في ١٥ ديسمبر ١٧٩١]

التعديل الحادى عشر

لن تضر السلطة القضائية للولايات المتحدة على نحو يجعلها تتسع لأى دعوى خاصة بالقانون أو العدل ، بلتت أوفقت ضد واحدة من الولايات المتحدة ، بواسطة مواطنى ولاية أخرى ، أو بواسطة مواطنى

المتحدة .

[تم إقراره في ١٥ يونيو ١٨٠٤]

التعديل الثالث عشر

الفقرة الأولى : لن يباح في الولايات المتحدة ، أوفى أى منطقة خاضعة لسلطانها ، الرق أو العمل بالإكراه ، إلا كعقاب عن جريمة يوقع على مقررهما بعد إدانته كما ينبغي .

الفقرة الثانية : ستكون للكونغرس السلطة عن طريق التشريع المناسب لتنفيذ شروط هذه المادة .

[تم إقراره في ٦ ديسمبر ١٨٦٥]

التعديل الرابع عشر

الفقرة الأولى : جميع الأشخاص الذين يولدون في الولايات المتحدة أو يتجنسون بجنسيتها ويضمعون لسلطانها يعتبرون مواطنين للولايات المتحدة وللولاية التي يقيمون فيها . ولا يجوز لأى ولاية أن تضع أو تنفذ أى قانون من شأنه أن ينقص من المزايا أو الحصانات التي يتمتع بها مواطنو الولايات المتحدة ، كما أنه لا يحق لأى ولاية أن تحرم شخصاً من الحياة ، أو الحرية ، أو الممتلكات بدون تطبيق القانون على الوجه الأكمل ، ولا يحق لها أن تحرم أى شخص داخل نطق سلطتها من المساواة في الحماية أمام القانون .

الأصوات في قائمة من تم الاقتراع عليهم لمنصب الرئاسة ، ويتعين على مجلس النواب أن ينتخب في الحال الرئيس من بينهم طبقاً لنظام الاقتراع السري ، ولكن عند اختيار الرئيس تؤخذ الأصوات حسب عدد الولايات بحيث يكون لمثل كل ولاية صوت واحد ، ويتألف النصاب اللازم لهذا الغرض من عضو أو أعضاء عن ثلثي الولايات ، وسيكون الحصول على أغلبية جميع الولايات لازماً لاتمام عملية الاختيار . وإذا لم ينتر مجلس النواب الرئيس ، عندما يقع عليه حق الاختيار ، قبل اليوم الرابع من شهر مارس (آذار) التالي ، فإن نائب الرئيس يتصرف حيثذ كرئيس ، أسوة بما يحدث عند وفاة الرئيس أو عجزه عن الاضطلاع بواجباته الدستورية . والشخص الذي يظهر بأكبر عدد من الأصوات المصطاة لمنصب نائب الرئيس ، يصبح نائباً للرئيس . إذا كان هذا العدديؤلف أغلبية لعدد جميع الناخبين المعينين . وإذا لم يظهر أى شخص بأغلبية ، فيحيثذ يتولى مجلس الشيوخ اختيار نائب الرئيس من بين الشخصين اللذين يكونان قد ظفرا بأكبر عدد من الأصوات في القائمة ، والنصاب القانوني اللازم لهذا الغرض يتألف من ثلثي العدد الإجمالي لجميع الشيوخ ، وستكون أغلبية العدد الإجمالي ضرورية لتحقيق هذا الاختيار . ولكن لا يحق لأى شخص غير لائق دستورياً لمنصب الرئيس ، أن يكون أهلاً لمنصب نائب رئيس الولايات

أو كموظف من موظفي الولايات المتحدة ، أو كمعضو في أي مجلس تشريعي لولاية ما ، أو كموظف تنفيذي أو قضائي في أي ولاية ، بأن يؤيد دستور الولايات المتحدة ، ولكنه اشترك في غمرد أو عصيان ضدها ، أو قدم مساعدة أو تسهيلات لأعدائها . ولكن يمكن للكونجرس ، بأغلبية ثلثي الأصوات في كل من المجلسين ، أن يمحو هذا العيب .

الفقرة الرابعة : إن شرعية دين عام للولايات المتحدة ، أجازته القانون ، بما في ذلك الديون التي أنفقت في دفع معاشات و هيأت مقابل خدمات قدمت لقمع عصيان أو غمرد ، لا يجوز أن تكون موضوع تساؤل . ولكن لا يحق للولايات المتحدة ، أو ولاية ، أن تتحمل أو تقوم بدفع دين أو التزام أنفق في مساعدة غمرد أو عصيان ضد الولايات المتحدة ، أو تواجه أي دعوى بشأن فقدان عبد أو تحريره ، إذ أن جميع السديون والالتزامات والدعاوى ستعتبر غير شرعية وياطلة .

الفقرة الخامسة : تكون للكونجرس ، بواسطة التشريع المناسب ، سلطة تنفيذ نصوص هذه المادة .
[تم إقراره في ٩ يوليو ١٨٦٨]

التعديل الخامس عشر

الفقرة الأولى : إن حق مواطني الولايات

الفقرة الثانية : يتم تقسيم النواب بين الولايات المختلفة طبقاً لعدد سكان كل منها ، بعد إحصاء العدد الإجمالي لسكان كل ولاية باستثناء الهنود الذين لا تفرض عليهم ضرائب . ولكن إذا أنكر حق الاقتراع في أي انتخاب ، سواء لاختيار ناخبين ورئيس الولايات المتحدة أو نائب الرئيس ، أو لاختيار النواب في الكونجرس ، أو الموظفين التنفيذيين والقضائيين في إحدى الولايات ، أو أعضاء المجلس التشريعي لهذه الولاية ، إذا أنكر حق الاقتراع هذا على أي عدد من المذكور المقيمين في مثل هذه الولاية ، مع أنهم يكونون قد بلغوا الحادية والعشرين من العمر ، ويكونون مواطنين للولايات المتحدة ، أو إذا انتقص هذا الحق بأية كيفية ، فيها عدا أن يكون السبب الاشتراك في عصيان ، أو جريمة أخرى ، فإن أساس التمثيل لهذه الولاية سيخفض بالنسبة التي ترتب على تأثير مثل هذا العدد من المواطنين المذكور على العدد الإجمالي للمواطنين المذكور البالغين من العمر واحداً وعشرين عاماً ، في مثل هذه الولاية .

الفقرة الثالثة : لن يصبح أي شخص شيخاً أو نائباً في الكونجرس أو نائباً للرئيس ونائب الرئيس ، أو يتقلد أي منصب ، مدني أو عسكري ، خاضعاً للولايات المتحدة ، أو خاضعاً لأي ولاية ، إذا كان قد سبق له أن أدى اليمين ، كعضو في الكونجرس ،

الملحق الثاني / ٣٣٣

شرطة أن المجلس التشريعي لأي ولاية يمكنه أن يفوض السلطة التنفيذية في هذه الولاية في إجراء تعيين مؤقت حتى يسأل سكان الولاية هذه الأماكن الحالية عن طريق الانتخابات طبقاً لما يشير به المجلس التشريعي .

ولن يفسر هذا التعديل على نحو يجعله يؤثر في انتخاب أوفى مدة عضوية أي شيخ تم اختياره قبل أن يصبح هذا التعديل نافذاً كجزء من الدستور .

[تم إقراره في ٨ أبريل ١٩١٣]

التعديل الثامن عشر

الفقرة الأولى : بعد عام من الموافقة على هذه المادة ، فإن إنتاج ، أو بيع ، أو نقل المشروبات المسكرة ، أو استيرادها إلى الولايات المتحدة وجميع الأراضي الخاضعة لسلطانها ، أو تصديرها منها ، لاستخدامها في أغراض الشرب ، يصبح محظوراً .

الفقرة الثانية : تكون للكونجرس وغنلف الولايات السلطة المشتركة المتساوية لتنفيذ هذه المادة بواسطة التشريع اللازم .

الفقرة الثالثة : تصبح هذه المادة باطلة ما لم تتم الموافقة عليها كتعديل للدستور بواسطة المجالس التشريعية للولايات المختلفة ، كما نص على ذلك الدستور ، خلال سبع سنوات من تاريخ تقديمها

المتحدة في التصويت لن ينقض أو يتقص منه بواسطة الولايات المتحدة أو أي ولاية بسبب العنصر ، أو اللون ، أو حالة رق سابقة .

الفقرة الثانية : تكون للكونجرس سلطة تنفيذ هذه المادة عن طريق التشريع المناسب .

[تم إقراره في ٢ فبراير ١٨٧٠]

التعديل السادس عشر

تكون للكونجرس سلطة فرض وتحصيل الضرائب على الدخل ، مهما كان مصدره ، دون توزيع نسي بين الولايات المختلفة ، ودون مراعاة لأي إحصاء أو تعداد .

[تم إقراره في ٣ فبراير ١٩١٣]

التعديل السابع عشر

يتألف مجلس شيوخ الولايات المتحدة من شيوخين عن كل ولاية ، ينتخبهما سكان الولاية ، لمدة ست سنوات ، ويكون لكل شيخ صوت واحد . ويجب أن تتوافر في الناخبين في كل ولاية الصفات اللازمة لناخبي أكثر الفروع عضوية في المجلس التشريعي للولاية .

عندما يحدث فراغ في تمثيل أي ولاية في مجلس الشيوخ ، فإن السلطة التنفيذية لمثل هذه الولاية يتعين عليها أن تصدر أمراً بإجراء انتخابات لشغل هذه المقاعد الحالية ،

٣٣٤ / كيف تحكم أمريكا

للولايات بواسطة الكونجرس .

[تم إقراره في ١٦ يناير ١٩١٩]

التعديل التاسع عشر

لن ينكر على مواطن للولايات المتحدة حقه في التصويت أو ينتقص منه بواسطة الولايات المتحدة أو بواسطة أى ولاية بسبب كونه ذكراً أو أنثى .

وتكون للكونجرس سلطة تنفيذ هذه المادة بواسطة التشريع اللازم .

[تم إقراره في ١٨ أغسطس ١٩٢٠]

التعديل العشرون

الفقرة الأولى : تنتهى مدة كل من الرئيس ونائب الرئيس في ظهر اليوم العشرين من شهر يناير (كانون الثاني) ، وتنتهى مدة الشيوخ والنواب في ظهر اليوم الثالث من شهر يناير (كانون الثاني) ، من السنوات التى كانت ستنهى فيها هذه المدد إذا لم تكن قد تمت الموافقة على هذه المادة ، وتبدأ عندئذ مدد من يملقونهم .

الفقرة الثانية : يجتمع الكونجرس مرة واحدة على الأقل في كل سنة ، ويبدأ مثل هذا الاجتماع في ظهر اليوم الثالث من شهر يناير (كانون الثاني) ، ما لم يحدد الأعضاء بواسطة قانون يوماً مختلفاً .

الفقرة الثالثة : إذا حدث في الوقت

المحدد لبداية مدة الرئيس أن توفى الرئيس المنتخب ، فإن نائب الرئيس المنتخب يصبح رئيساً . وإذا لم يكن قد تم انتخاب رئيس عند حلول الوقت المحدد لبداية مدة رئاسته ، أو إذا حدث ما يمنع الرئيس المنتخب من تقلد منصبه ، عندئذ يتصرف نائب الرئيس المنتخب كرئيس إلى أن يستطيع الرئيس تقلد المنصب ، وللكونجرس أن ينص بواسطة قانون على الحالة التى تمنع سواء الرئيس المنتخب أو نائب الرئيس المنتخب من تقلد المنصب ، فيعين من يتصرف عندئذ كرئيس ، أو يعين الكيفية التى يتم بها اختيار من سيتصرف كرئيس ، وعلى مثل هذا الشخص أن يتصرف طبقاً لهذا حتى يمين الوقت الذى يكون فيه رئيس أو نائب رئيس أهلاً لتولى المنصب .

الفقرة الرابعة : للكونجرس أن ينص بواسطة قانون على حالة وفاة أى من الأشخاص الذين قد يختار مجلس النواب من بينهم رئيساً عندما يفوض حق الاختيار لمجلس النواب ، وينص على حالة وفاة أى من الأشخاص الذين قد يختار مجلس الشيوخ من بينهم نائباً للرئيس عندما يفوض حق الاختيار لمجلس الشيوخ .

الفقرة الخامسة : يسرى تنفيذ الجزأين الأول والثاني في اليوم الخامس عشر من شهر أكتوبر (تشرين الأول) ، الذى يلى الموافقة

على هذه المادة .

لنصب الرئاسة لأكثر من مدتين اثنتين ، كما أن لكل شخص تولى منصب الرئاسة أو تصرف كرئيس ، لأكثر من عامين من مدة كان قد انتخب شخص آخر لها ، لن ينتخب لمنصب الرئاسة لأكثر من مدة واحدة . ولكن هذه المادة لن تطبق على أى شخص كان يشغل منصب الرئاسة في الوقت الذي اقترحت فيه هذه المادة بواسطة الكونجرس ، كما أنها لن تمنع أى شخص قد يكون متولياً منصب الرئاسة ، أو يكون متصرفاً كرئيس ، خلال المدة التي تصبح فيها هذه المادة نافذة للمفعول ، من تولى منصب الرئيس ، أو التصرف كرئيس خلال الفترة الباقية من هذه المدة .

الفقرة الثانية : لن تصبح هذه المادة نافذة للمفعول ما لم تتم الموافقة عليها كتعديل للمستور بواسطة المجالس التشريعية لثلاثة أرباع مختلف الولايات في غضون سبع سنوات من تاريخ تقديمها من قبل الكونجرس ، للولايات .

[تم إقراره في أول مارس ١٩٥١]

التعديل الثالث والعشرون

الفقرة الأولى : إن الماطعة التي تكون مقر حكومة الولايات للتحلة ، ستقيم بالطريقة التي يحددها الكونجرس ، بتعيين :

عدد من ناخبي الرئيس ونائب الرئيس

الفقرة السادسة : لا تصبح هذه المادة نافذة ما لم تتم الموافقة عليها كتعديل للمستور بواسطة المجالس التشريعية لثلاثة أرباع مختلف الولايات في غضون سبع سنوات من تاريخ تقديمها .

التعديل الحادي والعشرون

الفقرة الأولى : بهذه المادة تصبح المادة الثامنة عشر من تعديل دستور الولايات المتحدة لأغية .

الفقرة الثانية : إن نقل مشروعات مسكرة أو استيرادها إلى أية ولاية أو أراض أو ممتلكات تابعة للولايات المتحدة من أجل توزيعها أو استعمالها ، خلافاً لما تنص عليه قوانينها ، يصبح بهذه المادة محظوراً .

الفقرة الثالثة : تصبح هذه المادة غير نافذة للمفعول ما لم تتم الموافقة عليها كتعديل للمستور بواسطة مؤتمرات تعقد في الولايات المختلفة ، كما نص الدستور على ذلك ، في غضون سبع سنوات من تاريخها للولايات بواسطة الكونجرس .

[تم إقراره في ٥ ديسمبر ١٩٣٣]

التعديل الثاني والعشرون

الفقرة الأولى : لن ينتخب أى شخص

التعديل الخامس والعشرون

الفقرة الأولى : في حالة تنحية الرئيس عن منصبه ، أو وفاته ، أو استقالته يصبح نائب الرئيس رئيساً .

الفقرة الثانية : عندما يشغر منصب نائب الرئيس ، يقوم الرئيس بتسمية نائب رئيس يتولى هذا المنصب بعد حصوله على أغلبية الأصوات في مجلس الكونجرس .

الفقرة الثالثة : عندما يرسل الرئيس إلى رئيس مجلس الشيوخ المؤقت ورئيس مجلس النواب ، تصريحه المكتوب بعهذه عن القيام بسلطات وواجبات منصبه ، وإلى أن يرسل إليهما بتصريح مكتوب مناقض ، يعهد إلى نائب الرئيس بتولى هذه السلطات والواجبات بصفة رئيس بالوكالة .

الفقرة الرابعة : عندما يرسل نائب الرئيس وغالبية الموظفين الرئيسيين في الوزارات للتنفيذية ، أو في هيئة أخرى ، مثل الكونجرس ، حسب نصوص القانون ، بتصريحهم الخطي ، إلى مجلس الشيوخ المؤقت ، ورئيس مجلس النواب ، يعلنون فيه عجز الرئيس عن القيام بأعباء سلطاته وواجباته ، يتولى نائب الرئيس ، فوراً ، سلطات وواجبات الرئاسة بصفة رئيس بالوكالة .

ومن ثم ، عندما يرسل الرئيس بتصريحه

مساوياً للعدد الكلي لشيوخ ونواب الكونجرس الذي يكون من حق المقاطعة لو كانت ولاية ، لا يزيد بأية حال عن أقل الولايات سكاناً ، وسيكون ذلك بالإضافة إلى هؤلاء الذين تعينهم الولاية ، ولكنهم سيحبسون - فيما يختص بقصد انتخاب رئيس ونائب رئيس - ناخبين معينين من قبل ولاية ، وسيجتمعون في المقاطعة . ويؤدون الواجبات المنصوص عليها في التعديل الثاني عشر من الدستور .

الفقرة الثانية : يكون للكونجرس سلطة تنفيذ هذه المادة بالتشريع المناسب .
[تم إقراره في ٣ أبريل ١٩٦١]

التعديل الرابع والعشرون

الفقرة الأولى : إن حق مواطني الولايات المتحدة في التصويت في أية انتخابات أولية أو غيرها ، لانتخاب رئيس ، أو نائب رئيس ، أو انتخاب ناخب رئيس أو نائب رئيس ، أو شيخ أو نائب في الكونجرس ، هو حق لن تمتعه أو تنقص منه الولايات المتحدة أو أية ولاية بسبب عدم دفع ضريبة للاقتراع أو أية ضريبة أخرى .

الفقرة الثانية : للكونجرس سلطة تنفيذ هذه المادة بالتشريع المناسب .
[تم إقراره في ٢٣ يناير ١٩٦٤]

التعديل السادس والعشرون

الفقرة الأولى : إن حق مواطنى الولايات المتحدة الذين في سن الثامنة عشرة وما فوق ، للانتخاب سوف لا يتكر أو ينتقص منه من جانب الولايات المتحدة أو أى ولاية ، بسبب السن .

الفقرة الثانية : تكون للكونجرس سلطة تنفيذ هذه المادة بواسطة التشريع الملائم .
[تمت الموافقة عليه في ٥ يوليو ١٩٧١]



التعديل المقترح السابع والمشروع

الفقرة الأولى : المساواة في الحقوق بموجب القانون سوف لا تنكر أو ينتقص منها من جانب الولايات المتحدة أو أى ولاية ، بسبب الجنس .

الفقرة الثانية : تكون للكونجرس سلطة تنفيذ هذه المادة بواسطة التشريع الملائم .

الفقرة الثالثة : هذا التعديل يصبح نافذاً بعد سنتين من تاريخ التصديق عليه .

الخطى إلى رئيس مجلس الشيوخ المؤقت ورئيس مجلس النواب ، بعدم وجود أى عجز في شخصه ، يبادر إلى استئناف سلطاته وواجباته ، ما لم يبادر نائب الرئيس ، أو أغلبية الموظفين الرئيسيين في الوزارات التنفيذية ، أو في هيئة أخرى مثل الكونجرس ، حسب نصوص القانون ، إلى إرسال تصريحهم الخطى في غضون أربعة أيام ، إلى رئيس مجلس الشيوخ المؤقت ورئيس مجلس النواب ، يعلنون فيه بأن الرئيس عاجز عن القيام بسلطاته وواجباته . وعلى الكونجرس ، حيثلذ ، أن يبت في الأمر بدعوة الأعضاء إلى الاجتماع خلال ٤٨ ساعة ، إذا لم يكن في دورة انعقاد . فإذا لم يقرر الكونجرس - في غضون ٢١ يوماً من تسلمه التصريح المكتوب ، أو في غضون ٢١ يوماً من دعوة الأعضاء إلى الاجتماع ، إذا لم يكن المجلس في دورة انعقاد - بأغلبية ثلثي الأصوات في كلا المجلسين ، بأن الرئيس عاجز عن ممارسة سلطاته وواجباته ، يستمر نائب الرئيس في تولي نفس هذه السلطات والواجبات بصفة رئيس بالوكالة ، وإلا فإن الرئيس مكلف باستئناف سلطاته وواجباته .

[تم إقراره في ١١ فبراير ١٩٦٧]

الملحق الثالث

خطبة جتسبرج

١٩ نوفمبر سنة ١٩٦٣

(في هذه الفقرات الثلاث القصار ، ملخص أبراهام لنكولن لمبادئ الثورة الأمريكية ، وقد صمدت هذه المبادئ لقرن كامل من التغيرات)

منذ ٨٧ سنة أنشأ آبلونا في هذه القارة أمة جديدة ، تمخضت عنها الحرية ، وتؤمن بأن جميع الناس خلقهم الله سواسية .
ونحن الآن مشتبكون في حرب أهلية ضروس ، لنبلو هل هذه الأمة أو أية أمة وجدت على هذا النحو وأمنت هذا الإيمان ، يمكن أن تستمر في الوجود . وقد التقينا في ميدان هائل لهذه الحرب . وجئنا لنكرس جانباً من هذا الميدان كمكان للراحة الأخيرة لمن ضحوا بحياتهم لكي تعيش هذه الأمة . وهذا عمل يليق بنا أن نقوم به .
ولكننا — بمعنى أوسع — لا نستطيع أن نخصص — ولا نستطيع أن نكرس — ولا نستطيع أن نخلص — هذه الأرض . فالرجال الشجعان ، الأحياء منهم والموتى ، الذين ناضلوا هنا ، قد قدسوها إلى حد تعجز قدرتنا الهزيلة أن تضيف إليه أو تنقص منه . ولن يلتفت العالم كثيراً ، ولن يتذكر طويلاً ما نقوله هنا ، ولكنه لن يستطيع أن ينسى ما صنعوه هنا . ولكن من واجبنا نحن الأحياء أن نكرس أنفسنا هنا للعمل الذي أنجز من قاتلوا يتبل جانباً منه . من واجبنا نحن أن نكرس أنفسنا للمهمة التي لم تزل باقية أمامنا — ومن هؤلاء الموتى المكرمين نستمد المزيد من الولاء لتلك القضية التي متحسوها أقصى آيات الولاء ، فنعتقد العزم هنا على أن هؤلاء الموتى لن يموتوا سدى ، وأن هذه الأمة — بعون الله — ستولد فيها الحرية ميلاداً جديداً ، وأن حكومة الشعب ، بالشعب ، وللشعب ، لن تزول عن وجه الأرض .

الملحق الرابع

رؤساء الولايات المتحدة

١ - جورج واشنطن (١٧٨٩ - ١٧٩٧)	٢١ - شسترا. أ. آرثر (١٨٨١ - ١٨٨٥)
٢ - جون آدمز (١٧٩٧ - ١٨٠١)	٢٢ - جروفر كليفلاند (١٨٨٥ - ١٨٨٩)
٣ - توماس جيفرسون (١٨٠١ - ١٨٠٩)	٢٣ - بنيامين هاريسون (١٨٨٩ - ١٨٩٣)
٤ - جيمس ماديسون (١٨٠٩ - ١٨١٧)	٢٤ - جروفر كليفلاند (١٨٩٣ - ١٨٩٧)
٥ - جيمس مونرو (١٨١٧ - ١٨٢٥)	٢٥ - وليام مككل (١٨٩٧ - ١٩٠١) ^٢
٦ - جون كوينسي آدمز (١٨٢٥ - ١٨٢٩)	٢٦ - ثيودور روزفلت (١٩٠١ - ١٩٠٩)
٧ - أندرو جاكسون (١٨٢٩ - ١٨٣٧)	٢٧ - وليام هـ. تافت (١٩٠٩ - ١٩١٣)
٨ - مارتن فان بورين (١٨٣٧ - ١٨٤١)	٢٨ - وندرو ويلسن (١٩١٣ - ١٩٢١)
٩ - وليام هنري هاريسون (١٨٤١) ^١	٢٩ - وارين جـ. هارنج (١٩٢١ - ١٩٢٣) ^١
١٠ - جون تايلر (١٨٤١ - ١٨٤٥)	٣٠ - كاليفن كوليدج (١٩٢٣ - ١٩٢٩)
١١ - جيمس ك. بولك (١٨٤٥ - ١٨٤٩)	٣١ - هربرت سي. هوفر (١٩٢٩ - ١٩٣٣)
١٢ - زخاري تيلور (١٨٤٩ - ١٨٥٠) ^١	٣٢ - فرنكلين د. روزفلت (١٩٣٣ - ١٩٤٥) ^١
١٣ - ميلارد فيلمور (١٨٥٠ - ١٨٥٣)	٣٣ - هاري سي. تريوان (١٩٤٥ - ١٩٥٣)
١٤ - فرنكلين بيرس (١٨٥٣ - ١٨٥٧)	٣٤ - هوليت د. آيزنهاور (١٩٥٣ - ١٩٦١)
١٥ - جيمس بوكاتان (١٨٥٧ - ١٨٦١)	٣٥ - جون ف. كيلي (١٩٦١ - ١٩٦٣) ^٢
١٦ - أبراهام لنكولن (١٨٦١ - ١٨٦٥) ^٣	٣٦ - ليندن ب. جونسون (١٩٦٣ - ١٩٦٩)
١٧ - أندرو جونسون (١٨٦٥ - ١٨٦٩)	٣٧ - ريتشارد م. نيكسون (١٩٦٩ - ١٩٧٤) ^٢
١٨ - يوليوس سي. جرانت (١٨٦٩ - ١٨٧٧)	٣٨ - جيرالد ر. فورد (١٩٧٤ - ١٩٧٧) ^٤
١٩ - ريتشورد ب. هافس (١٨٧٧ - ١٨٨١)	٣٩ - جيمي كارتر (١٩٧٧ - ١٩٨١)
٢٠ - جيمس أ. جارفيلد (١٨٨١) ^٢	٤٠ - رونالد ريغان (١٩٨١ -) ^٤

(١) مات في منصبه ميتة طبيعية .

(٢) اغتيل .

(٣) استقال في ٩ أغسطس ١٩٧٤ .

(٤) عين نائب للرئيس في ١٩٧٣ .

هيئة تشريعية ذات مجلسين	مواد الاتحاد الكونفدرالى
bicameral legislature	Articles of Confederation
كيان تشريعى مكون من مجلسين .	دستور المستعمرات الأمريكية الثلاث عشرة . صدر سنة ١٧٨١ وحل محله دستور الولايات المتحدة سنة ١٧٨٩ .
صك الحرمان من الحقوق المدنية	وأهم مواطن ضعف هذه المواد أنها تركت معظم السلطة فى أيدي الولايات المتفرقة .
bill of attainder	الحكم المطلق
قرار أوقانون يعقاب فرد معين .	المبدأ الذى يتركز على الطاعة للسلطان ، ويتجاهل معاني الحقوق أو الحريات الفطرية .
وقد حرمه الدستور لأنه بمثابة عقاب صادر من الهيئة التشريعية لا من المحاكم .	authoritarianism
صك الحقوق	السلطان
bill of rights	authority
قائمة معينة من الحريات مصونة من الانتهاك الحكومى . وهذا المصطلح يشير فى الولايات المتحدة إلى أول عشرة تعديلات لدستور الولايات المتحدة ، أو القوائم المماثلة فى دساتير الولايات المتفرقة .	السلطة الشرعية للأمر أو القيادة حسبما يحددها النظام السياسى .
البيروقراطية	حركة حرية الموسيقى
bureaucracy	bandwagon movement
نظام للإدارة قائم على بنيات نظامية	حركة سياسية تجتذب اهتماماً متزايداً
مخصصة لأداء وظائف محددة وتنحصر	وأعداداً من أنصار الحركة .

civil suit دعوى مدنية
دعوى يقيمها أفراد ضد أفراد آخرين
أو من ضد الوكالات الحكومية باعتبارها
أشخاصاً عاديين .

class action suit دعوى إجرائية ثنوية
دعوى قضائية يقيمها فرد أو بضعة أفراد
نيابة عن عدد كبير من الناس أضرروا
بإجراء ما . وغالباً ما ترفع نيابة عن
المستهلكين .

cloture إيقاف المناقشة
إجراء لقفل باب المناقشة في مجلس شيوخ
الولايات المتحدة ، ويستخدم في حالات
قليلة ، وغالباً لايقاف الإسهاب في
التمطيل .

cold war الحرب الباردة
تطلق على التوتر بين الولايات المتحدة
والاتحاد السوفيتي ، ولأسيا في العشرين
سنة أونحوها للتالية للحرب العالمية الثانية .

لجان (الكونجرس)

committees (congressional)
وحدات داخل الكونجرس ، وعادة داخل
مجلس واحد ، لتقسيم العمل والساح
بالتخصص . وتوصى بالقرار للمجلس
مجتمعةً . أوفى حالة اللجان المشتركة ،
للكونجرس بأكمله .

لتسلسل السلطان . ويشير اللفظ أيضاً
إلى مجموعة الموظفين والمسؤولين في مثل
هذا النظام .

Cabinet المجلس الوزاري
هيئة من مستشاري الرئيس مكونة من
رؤس الأقسام التنفيذية الكبرى ،
ويضاف إليهم أعضاء مؤقتون يعينهم
الرئيس .

الكوابح والتوازنات

checks and balances
نظام ناتج عن فصل السلطات الفيدرالية
إلى فروع أوقطاعات (مثل السلطة
التشريعية والتنفيذية والقضائية) والمراد
منه منع إساءة استخدام السلطة بإقامة
سلطان متكافئ .

civil liberties الحريات المدنية
حق الشعب في التحرر من التدخل غير
المعقول ولأسيا من جانب الحكومة .
وكل الحقوق الواردة في صك الحقوق
حريات مدنية .

civil rights الحقوق المدنية
الحق في المشاركة في الحكومة على قدم
المساواة مع سائر المواطنين ، وأن يعامل
المواطن معاملة منصفة من مؤسسات
الحكومة والمجتمع .

معجم / ٣٤٣

إماباشرة أو بطريقة غير مباشرة من
تمثليه .

conservative محافظ

الشخص الذى يريد استبقاء المؤسسات
القائمة . ويطبق هذا اللفظ عموماً على
من يركزون على الواجبات والتقاليد
والسلطان الشرعى ، ويقبلون المجتمع
ككيان عضوى له مطالبه على الأفراد .
وكثيراً ما يستخدم فى الولايات المتحدة
بطريقة مشوشة غير محددة ليدل على
شخص يعارض التوسع فى سلطات
الحكومة .

constitution الدستور

نظام لتقييد سلطة الحكومة وتحديد سلطان
معين للوكالات المعنية .

constitutionalism النظام الدستورى

التزام الحكومة بالقيود التنظيمية على
سلطتها .

criminal action دعوى جنائية

قضية ترفعها الحكومة باسم الجمهور
بسبب انتهاك للنظام العام .

democracy الديمقراطية

نظام سياسى يكون الشعب فيه مصدر
السلطات ، وتتيح فيه المؤسسات

common law القانون العام

نظام من القانون غير المكتوب ، وجد
بصفة خاصة فى إنجلترا والولايات
المتحدة ، وهو مستمد من التقاليد
والسوابق .

concurrent Agreeing موافقة مشتركة

مصدرها سلطانان أو أكثر ، تتم فى كل
منهما على حدة . والسلطات المشتركة
تتملكها حكومة الولايات مع الحكومة
القومية . والحل المشترك لإجرائى فى
العادة ، ويتم بموافقة كل من
المجلسين ، ولكنه لا يصير قانوناً .

confederacy كونفدرالية

عصبة من ولايات مستقلة .

Congress كونجرس

الهيئة التشريعية القومية للولايات
المتحدة .

سجل الكونجرس

Congressional Record

الجريدة التى تشر الأعمال اليومية
للكونجرس .

consent إقرار

المبدأ القائل أن القوانين الصحيحة
الوحيدة هى التى يوافق عليها الشعب

الإتصاف equity

نظام من القواعد ، نجا وتطور في انجلترا واتبعته الولايات المتحدة ، يتغلب على قيود القانون العام بإتاحة حل النزاع « بعدالة » قبل صدور قرار يتعلق بالوقائع .

ERA ت. ح. م. .

تعديل الحقوق المتساوية ، ويمنع التمييز الجنسي ، ولم يزل معلقاً في الولايات في سنة ١٩٨٠ .

ex post facto law قانون بأثر رجعي

قانون يعاقب على فعل حدث قبل صدور هذا القانون . وإصدار مثل هذا القانون ممنوع بموجب دستور الولايات المتحدة .

executive تنفيذي

الشخص أو الوكالة المنوط به أوجبها تطبيق وتنفيذ القوانين .

executive agreement اتفاق تنفيذي

اتفاق بين الرئيس ودولة أجنبية له قوة القانون .

executive order أمر تنفيذي

توجيه يصدره الرئيس أو بأمره يتعلق بتنفيذ القوانين .

للاغلبية نظرياً على الأقل . أن عمل أهم الخطوط الرئيسية للسياسة . وكان اللفظ في الأصل يعنى الحكم المباشر للشعب .

depression الكساد

فترة من الانحطاط الاقتصادى تتميز بانخفاض الأسعار وانخفاض نشاط الأعمال . وارتفاع خازق للبطالة .

double jeopardy ازدواج الخطر

أن يحاكم المرء مرتين عن نفس التهمة ، أى يقدم للمحاكمة مرة أخرى عن تهمة يرى منها . وهذا ممنوع في الولايات المتحدة على حكومة الولاية والحكومة الفيدرالية ، وإن كانت المحكمة العليا أبدت أن المحاكمات في كل من المحاكم الفيدرالية ومحاكم الولايات عن تهم ناجمة عن نفس الإساءة المزعومة لا يشكل ازدواج الخطر .

Electoral College الهيئة الانتخابية

وسيلة حددها الدستور للانتخاب غير المباشر للرئيس . ويتم اختيار الناخبين وتصويتهم بحسب ولاياتهم .

equality المساواة

في السياسة معناها عدم تمييز القانون والحكومة في معاملة كل المواطنين بنفس القواعد والمعايير .

fundamental law

قانون أساسى

دستور .

gentrification

التشييد

تكوين طبقة وسطى ، ويقال عادة عن عودة البيض إنشاء الطبقة الوسطى من سكان الضواحي إلى المدن المركزية ، ليحلوا محل الفقراء السود .

التقسيم التمييزى للدوائر الانتخابية

gerrymander

أى مشروع يضع للدوائر الانتخابية حدوداً بحيث تكون لمصلحة فريق وضد مصلحة فريق آخر . وتطلق بصيغة خاصة على الوصول لهذا الغرض بجعل شكل الدائرة غير منتظم .

government

حكومة

مؤسسات بشرية مخصصة لكفالة الحياة من التهديدات الخارجية والداخلية ، وعلى أحسن الفروض تنشئ سياسات تتيح أفضل الظروف التى يتسنى للمواطنين فيها ممارسة حياتهم .

grand jury

هيئة المحلفين الكبرى

كيان قضائى من المواطنين مهمته التحقيق فى انتهاكات مزعومة للقوانين والتأكد من أن الأدلة كافية لتسوية المحاكمة .

executive privilege

امتياز تنفيذى

الحق المقترض للرئيس أو مرؤوسيه بناء على أمره بحجب المعلومات أو الشهادة التى يطلبها فرع آخر من الحكومة .

franchise

حق دستورى

الحق فى التصويت .

federalism

النظام الفيدرالى

نظام تقسيم السلطة حسب الأراضى ، بحيث توجد وحدات تكوينية قوية وسلطان مركزى قوى ، ولكل وحدة سلطات لا تستطيع الوحدات الأخرى إعطائها .

filibuster

التعطيل

تكتيك اعتراضى بإلقاء خطاب طويلة جداً ، ويستخدم أحياناً فى مجلس شيوخ الولايات المتحدة ، لمزيلة اقتراح بمنع نظر أى اقتراح آخر .

fiscal year (FY)

السنة المالية

سنة الموازنة وإمساك الدفاتر فى الحكومة ، حالياً من أول أكتوبر إلى نهاية سبتمبر التالى .

Foggy Bottom

القاع الغامض

وزارة الخارجية .

الكابيتول) .	grass roots	جذور العشب
أيديولوجية	عمل ، على نطاق صغير ، خاص بالمجتمع (الجماعة) ، تعاوني .	
ideology	Hamiltonianism	المهاملتونية
منظومة من المعتقدات المنظمة عن الحياة الاجتماعية والسياسية . فلسفة .	مبادئه ألكسندر هاملتون أو من يؤمنون بها . كالاقتصاد بأن تكون الحكومة للركبزية قوة ، والسلطات التنفيذية قوية ، وصناعة التصنيع ، والحضرية ، ومساعدة الحكومة للأعمال وللصناعة .	
إتهام رجل الدولة	head of government	رأس الحكومة
إتهام موظف عام والإعداد لمحاكمته للنظر في عزله من منصبه . ويتمه مجلس النواب بالأغلبية البسيطة للأصوات ، ويقترع مجلس الشيوخ بالمحاكمة التي لايد فيها من ثلثي الأصوات للادانة والزلز .	الشخص الذي يترأس حقبة السلطة التنفيذية للامركبزية . وهو في الولايات المتحدة الرئيس ، وفي بريطانيا الملكي رئيس الوزراء .	
إمبريالية	head of state	رئيس الدولة
إمبريالية	الشخص الذي يعد رمز الدولة ويلبس سلطاتها الاحتفالية . وهو في الولايات المتحدة الرئيس ، وفي بريطانيا المعظم الملك .	
علاوة توسيع سلطة أمة لسيطر على أراضي وشعوب أخرى .	higher law	القانون الأعلى
رئاسة إمبريالية	قانون طبيعي أولهي ، يفترض أنه أرقى وأسمى من القانون البشري .	
Imperial presidency	the Hill	السل
مصطلح حديث لوصف الرئاسة الأمريكية التي تضخمت سلطتها ، واتسمت بالأبهة والبراسم التي تذكرنا بالباطرة .	الكونجرس (وهو مشيد فوق تل	
سلطات ضمنية		
Implied powers		
سلطات لم ينص عليها الدستور صراحة ولكن لفقتها توحى بها . وهي سلطات يمكن استنتاجها من دراسة التحويلات المحددة في الدستور .		

معجم / ٣٤٧

أعضاء من المجلسين . والحل المشترك
يقره المجلسان ويصبح قانوناً إذا وقعه
الرئيس .

المراجعة القضائية judicial review

سلطة المحاكم (أثناء نظر دعوى) فى
الحكم بعدم دستورية القوانين
أو التصرفات التنفيذية .

موازنة تشريعية legislative budget

وضع الموازنة بإشراف الهيئة التشريعية
لا وكالة تنفيذية ، وهو نظام وجد فى
بعض الولايات ، ويوجد حالياً بصورة
جزئية فى حكومة الولايات المتحدة .

المراقبة التشريعية legislative oversight

سلطة الكونجرس فى مراقبة أو مراجعة
الطريقة التى تطبق بها الوكالات التنفيذية
القوانين .

الهيئة التشريعية legislature

الهيئة التى تسن القوانين .

ليبرالى liberal

المبادئ الليبرالية تنجبه أساساً نحو
الانسانية ، وتركز على الحقوق وتحديد
سلطات الحكومة على الفرد ، وترحب
بالتغيير والتجريب . ويطلق اللفظ حالياً
بكثرة على أنصار استمرار وتوسيع برامج

تجميد impoundment

رفض الرئيس اتفاق اعتيادات خصصها
الكونجرس لغرض معين .

مبادرة initiative

وسيلة تسمح للشعب فى ولايات أو مدن
معينة بوضع مقترحات على بطاقات
الاقتراع لطلب نظرها .

مجموعات ذوى المصالح

interest groups

منظمات تؤسس لأغراض معينة ، تعمل
لتدعيم مصالحها بالضبط على النظام
السياسى . وتسمى أيضاً « مجموعات
الضبط » .

فيتو البند item veto

سلطة ليست للرئيس ولكن يتمتع بها
بعض حكام الولايات ، للاعتراض على
أجزاء من مشروع قانون ، أو للمشروع كله .

الجيفرسونية Jeffersonianism

مبادئ توماس جيفرسون أو من
يتمسكون بها ، مثل المحلية ،
والزراعية ، والتركيز على الحقوق
والكوابح الصارمة لممارسة السلطة .

مشترك joint

العمل معاً . اللجنة المشتركة تتكون من

٣٤٨ / كيف تحكم أمريكا

nomination	ترشيح	معينة كالتي تتعلق بالرعاية الصحية والإعاش العام ، والتعليم .
	انتقاء المرشحين على يد الحزب السياسي في الانتخابات العامة .	
NSC	م . ا . ق .	خط
	مجلس الأمن القومي .	يشير إلى الوكالات المهمة أساساً بالخدمات أو الحصيلة الأخيرة لمنظمتها .
OMB	د . ا . م .	انظر : هيئة عاملين staff
	ديوان الإدارة والموازنة . وهو وكالة قوية في البيت الأبيض .	لوبي
Ombudsman	أمبودسمان	منظمة تقوم بالضغط على الحكومة ، ولاسيما المشرعين ، لتأييد برامج معينة .
	موظف مسئول مهمته حماية المواطنين ضد أعمال الوكالات الحكومية التعسفية . وقد نشأ هذا المنصب في البلاد السكندنافية .	تبادل المساندة
PAC	ل . ع . س .	logrolling
	لجنة العمل السياسي . مجموعة يشكلها رجال الأعمال أو المهنيون لتسيار « اللوبي » أو العمل الانتخابي نيابة عنهم .	تبادل المساندة للتأييد للبرامج المفضلة لدى كل منهم .
		loose construction
		صيغة فضفاضة
		تفسير فضفاض للدستور .
		Manifest Destiny
		قدر حتمي
		مصطلح استخدم لتبرير زحف الولايات المتحدة الاميريالى عبر القارة والأراضي التي وراءها .

حكومة برلمانية

parliamentary government	البرقامج الجديد	New Deal
الشكل الحكومي الذي تختار فيه الهيئة التشريعية السلطة التنفيذية من بين صفوفها ، وتعمل بالتعاون الوثيق معها . ومدة المنصب غير محدودة الطول .	برامج ومياسات فرنكلين د . روزفلت التي تتسم بالتوسع في استخدام الوكالات القديمة والمستحدثة لمهاجمة الكساد العظيم وكفالة الأمن الاقتصادي .	

الديمقراطية الأمريكية يمين عليها
التنافس بين مجموعات منظمة لذوى
المصالح تحت إشراف أو « تحكم »
الحكومة . وتسمى أيضاً « حكم
السياسة » !

مجتمع تعددى plural society
مجتمع مكون من مجموعتين على الأقل
تختلفان فى السلالة أو الدين أو الجنسية
أو اللغة أو الثقافة الفرعية للمنطقة .

فيتو الجيب pocket veto
رفض الرئيس توقيع مشروع قانون آخره
الكونجرس أثناء الأيام العشرة من
دورته ، فى الوقت الذى لا يمكن أن
يصير قانوناً بدون توقيعه .

السياسة (الخطة السياسية) policy
هدف سياسى عام ينقله برنامج معين
(مثل حفظ الطاقة الذى تنقله ضرائب
الجازولين وقيود تنظيم الحرارة
الإجبارية) .

الألة السياسية / الآلة الحكومية

political machine / machine government
تنظيم سياسى حزبى قائم على أساس
تبادل الخدمات أو المجاملات للتأييد
(غالباً بالتصويت) . وكان فيما سبق
شائعاً جداً فى المدن الأمريكية ، ولاسيما

الأحزاب (السياسية)

parties (political)

منظمات تشكل رسمياً بواسطة المواطنين
لانتخاب مرشحين للمنصب السياسى .

المسئولية الحزبية party responsibility

سلطة الأحزاب السياسية على فرض
الانضباط على أصحاب المناصب .
وأحزاب الولايات المتحدة تنقصها هذه
السلطة .

البنتاجون Pentagon

مبنى وزارة الدفاع ، ويرمز لى الإدارة
المركزية للقوات المسلحة .

هيئة المحلفين الصغرى petit jury

مجموعة من ستة أشخاص يقررون هل
المتهم فى القضايا الجنائية الملمة مذنب
أم لا . وقد يكون لهم دور فى بعض
القضايا المدنية .

المساومة على الادعاء plea bargaining

اتفاق بين الدفاع والادعاء فى قضية جنائية
لكى يعترف المتهم بأنه مذنب فى جريمة
أقل من التى يمكن اتهامه بها ، فى مقابل
عقوبة أخف .

التعددية pluralism

نظرية سياسية يرى أصحابها أن

٣٥٠ / كيف تحكم أمريكا

الغرب الأوسط والشرق .

المتحدة وتتحول له الرئاسة في غياب نائب الرئيس . وهذا المنصب فخري أساساً ، ويوجد أيضاً في مجالس شيوخ الولايات ، حيث يمكن أن تكون له سلطة كبيرة .

السياسة
الطريقة التي بها ينظم البشر أمورهم بصورة جماعية .

الحكومة الرئاسية
presidential government

شكل الحكومة الذي يختار فيه رئيس الفرع التنفيذي لا من المشرعين ، ومدته في المنصب محدودة .

علم السياسة
political science دراسة الحكومة والسياسة .

جماعات الضغط
pressure groups جهات أصحاب مصالح منظمة تعمل للحصول على سياسات تخدمهم من جانب الحكومة .

التوعية السياسية الاجتماعية
political socialization الطريقة التي بها يتلهم المجتمع بقاءه وأفكاره السياسية يتعلم هذه الأفكار للشباب .

انتخاب أولى
primary انتخاب تمهيدى يجريه الحزب ليختار مرشحيه للمنصب .

السيادة الشعبية
popular sovereignty الاعتقاد بأن السلطة العليا بيد الشعب ، وأن من يتم اختيارهم أثناء على مثل هذه السلطة يجب أن يبارسوها بما يتفق مع رغبات الشعب .

اتحاد أولى
primary association نمط من مجموعة ذوي المصالح يقوم على سمات السلوك أو خلفية الأسرة ، مثل السلالة أو الجنس (ذكر / أنثى) .

بطن الخنزير
pork barrel اعتمادات حكومية تدعم برامج محلية ، مثل تعميق نهر أو تحسين مرفأ ، تصدر غالباً لتحبيب الساسة المحليين إلى أهل دوائرهم .

دعوى خاصة
private suit قضية لتسوية مسألة خاصة بين أشخاص طبيعيين . كقضايا الزواج والميراث .

الرئيس المؤقت
President pro tempore أرقى مسئول يختاره مجلس شيوخ الولايات

اتحاد ثانوى (فرعى)

secondary association

نمط مجموعات قوى المصالح - مثل ناد
أوحزب سياسى ، يمكن للشخص أن
يختار الانتخاب إليه .

senatorial courtesy

معاملة سيناتورية
أسلوب يسمح لعضو الشيوخ أن يحبط
تعيين الرئيس لشخص ما فى ولاية هذا
العضو ، ويستخدم فى مناصب معينة
فقط . وإذا كان عضو الشيوخ من نفس
حزب الرئيس .

seniority

الأسبقية
الأسلوب الصارم القديم الذى كان يتبعه
الكونجرس لتعيين مقررى اللجان من
أعضاء حزب الأغلبية الذين لهم أصول
فى هذه اللجان .

separation of powers

فصل السلطات
مبدأ تقسيم وظائف الدولة وسلطاتها بين
فرع تشريعى وآخر تنفيذى وثالث
قضائى . ويوجد هذا التقسيم فى الشكل
الرئاسى للحكومة ، حيث ينتخب رئيس
الفرع التنفيذى انتخاباً مستقلاً ولدة محددة .

قسم أحادى العضو

single-member district

قسم انتخابى شائع فى الولايات المتحدة

التمثيل النسبى

proportional representation

النظام الانتخابى الذى يحاول توزيع
المناصب بنسبة الأصوات التى حصل
عليها كل حزب . ويوجد غالباً فى النظم
متعددة الأحزاب ، ولكنه غير موجود فى
الولايات المتحدة .

public suit

دهوى عامة
قضية موضوعها نزاع حول تصرف
الولايات أو الدولة .

referendum

استفتاء
إحالة قرارات الهيئة التشريعية إلى الشعب
ليرفضها أو يقبلها بالاقتراع العام .

representative

نائب ونيابى
النائب : مشرع (عضو فى المجلس
الأدنى للكونجرس) ؛ والنيابى : شكل
الحكومة التى يختار فيها الشعب مندوبين
أو ممثلين له فى اتخاذ القرارات ، ويقترن
هذا الشكل بالمساواة والديمقراطية بالمعنى
الحديث .

runoff election

انتخاب نهائى
انتخاب أولى ثان بين اثنين أو ثلاثة من
المرشحين الحائزين لأكثر الأصوات فى
الانتخاب الأول ، لتحديد أهم يظهر
بترشيح الحزب له فى الانتخاب العام .

٣٥٢ / كيف تحكم أمريكا

ينتخب له عضو واحد ، وأكثرية الأصوات كافية للفوز بالمنصب .

المتحدث باسم المجلس

Speaker of the House

الرئيس المنتخب لمجلس النواب . وهو منصب قوى السلطة ويشغله دائماً عضو من الحزب المسيطر على المجلس .

هيئة عاملين staff

إشارة إلى الوكالات التي أهم مسئولياتها تقديم الخدمات لتسهيل عمل « وكالات الخط » داخل نفس التنظيم . ويشير اللفظ أيضاً إلى معاوني اللجان ومعاوني أعضاء الهيئة التشريعية .

ولاية . دولة state

الدولة بمعنى الأمة . والولاية جزء من الأمة في أمريكا .

قانون تشريعي statutory law

قانون مكتوب أقره المجلسان .

صياغة جامدة strict construction

افتراض أن الدستور لا يجوز أى سلطان لم يرد به نص عنه .

قوانين الغروب sunset laws

قوانين حديثة الصلور في بعض الولايات

تطالب بعض الوكالات بتبرير أغراضها ووظائفها لتواصل الوجود بعد زمن معين .

قوانين الشروق sunshine laws

تشريع بالولاية يطلب بجلسات أو اجتماعات مفتوحة في الهيئة التشريعية والوكالات التنفيذية . ومثل هذه القوانين مقصود بها جعل أعمال « اللوى » المستورة أشد صعوبة .

معاهدة treaty

اتفاق رسمي بين أمتين أو دولتين له قوة القانون . وفي الولايات المتحدة يقرم الرئيس نفسه بالتفاوض ويتم التصديق عليها بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ .

هيئة تشريعية ذات مجلس واحد

unicameral legislature

كيان تشريعي مكون من مجلس واحد .

حكومة موحدة unitary government

حكومية ليست لها أقسام سياسية كالولايات أو الأقاليم . مثل حكومة فرنسا أو إنجلترا .

فيتو veto

سلطة رئيس الفرع التنفيذي في رفض قرار

معجم / ٣٥٣

صك المون writ of assistance

ترخيص عام بالتفتيش ، يحرمه دستور الولايات المتحدة ، ويمنح سلطة غير محدودة لعمليات التفتيش والقبض .

موازنة صفوية الأساس

zero-based budgeting (ZBB)

طريقة في الموازنة تستلزم الفحص السنوي لكل وكالة أو برنامج لتبرير الاستمرار في التمويل . وتحل محل الطريقة الشائعة وهي استخدام موازنة السنة السابقة أساساً لطلب مزيد من التمويل للعام الحالي .

تشريعي . وفي الولايات المتحدة تلزم أغلبية ثلثي أصوات كلا مجلسي الكونجرس لإبطال الفيتو .

ووترجيت Watergate

لفظ جمعي يطلق على إساءة الحكومة لسلطاتها تحت إدارة نيكسون . (نسبة إلى مبنى مساكن ووترجيت الذي كان مسرحاً للسطو على قيادة الحزب الديمقراطي) . وقد ألحق الجزء الأخير من هذا اللفظ (جيت) بالفضائح التي ظهرت بعد ذلك في الولايات المتحدة وغيرها (مثل لانسجيت ، وبيلجيت ، وكوريا جيت ، أو «أولييجيت » في نيجيريا) .

البيت الأبيض White House

الرئيس ، والديوان التنفيذي .



رقم الإيداع
٨٨/٧٧٣١



Democracy Among the People: The Effects of Politics

Suggested Readings

11 PUBLIC POLICY

The Practical Results of the Political Process

Agricultural Policy

Business and Government

Civil Liberties and Public Policy

Civil Rights and Public Policy

Economic Policy

Health and Welfare Policy

Labor Policy

Foreign Policy

The Policy Process in Perspective

Suggested Readings

12 POSTSCRIPT

APPENDIX A

The Declaration of Independence

APPENDIX B

The Constitution of the United States of America

APPENDIX C

The Gettysburg Address

APPENDIX D

Presidents of the United States

GLOSSARY

rev / Contents

- The Tools of Influence**
- The Techniques of Influence**
 - Judicial Techniques
 - Legislative Techniques
 - Executive Techniques
 - Special Techniques
- Reform**
- The Impact of Pressure Groups on Politics**
- Suggested Readings**

9 POLITICAL PARTIES IN AMERICA

Winning Friends?

- The Establishment of the System**
- Party Systems and Organization**
 - One-Party Systems: Closed and Competitive
 - Two-Party Systems: Dominant and Competitive
 - Three- or Four-Party Systems
 - Multi-Party Systems
- One Party, Two Party, Three Party, Four: Choice and Consequences**
 - The Choice
 - The Consequences
 - The "New Politics"
- Party Functions in American Politics**
 - Recruitment and Selection
 - Election: Campaigns and Voting
- Suggested Readings**

10 DEMOCRACY IN AMERICA

Losing?

- Who Are the People?**
 - Participation in America: The Formal Roles
 - Participation in America: The Informal Barriers
 - Participation in America: Forms of Influence
- Can the People Rule?**
 - The Limits of Majority Rule
 - The Limits of Majority Opinion
 - Majority Rule and Minority Rights
- Democracy Among the People: The Environment of Politics**
 - Political Culture and Democracy
 - Political Socialization and Democracy

6 THE BUREAUCRACY

Administering Public Policy

The Growth of Bureaucratic Power
The Bureaucracy Today
The Independent Agencies
The Special Problem of the Pentagon
Other Troublesome Considerations
Suggested Readings

7 THE JUDICIAL PROCESS

Justice in America?

The American Judicial System
The Ground of Law
 Types of Law
 Types of Legal Proceedings
The Courts
 The Dual Structure
 State Courts
 Federal Courts
 Organization of the Courts
The Judiciary: Recruitment and Roles
 Recruitment
 Roles
The Judicial Role of the Executive
 Police
 Prosecution
 Prisons
The Legislative Underpinning of the Judicial System
The Role of the Public: Lawyers and Laymen
 Lawyers
 Other Professions
 The Jury
 Other Publics
Criminal and Civil Justice: Some Political Problems
Suggested Readings

8 INTEREST GROUPS

The System Under Pressure

Interest Groups Defined
Who Joins?

The Constitution Today: Shield Against Arbitrary Government?
Suggested Readings

3 FEDERALISM AND NATIONALISM

The Development of the American Nation

The Federal Union

The Dispersal of Power: States and Their Divisions

The Changing Balance of Federalism

The Growth of National Power

The Growth of Nationalism

Suggested Readings

4 THE LEGISLATIVE PROCESS

Congress, the People's Branch?

Types of Democratic Legislatures

Legislators: Delegates or Free Agents?

The Functions of American Legislatures

Lawmaking

Overseeing the Administration

Other Functions

The Powers of Congress

Congressional Structure and Organization

Congressional Organization

The Committee System

Congressional Procedures: The Rocky Road to Legislation

The Future of Congress

Suggested Readings

5 THE EXECUTIVE PROCESS

An Imperial Principle?

Varieties of the Executive in America

The Growth of Executive Power

The President and His Policy Makers

Domestic Affairs

Foreign Affairs

The Limits of Presidential Power

The Future

Suggested Readings

Contents

1 INTRODUCTION

Individual, Community, and Action:
Politics in America

Politics in Everyday Life: The Individual and the Community
The Political and Cultural Background of American Democracy
The Political and Cultural Background of American Urbanism
Constitutional Democracy
Analyzing the Workings of the American System
Suggested Readings

2 THE CONSTITUTION

Origins

Principles

Limited Government

Popular Sovereignty

Separation of Powers

Judicial Review

Federalism

Constitutional Change

Informal Development

Constitutional Amendment

AMERICAN GOVERNMENT

MAX J. SKIDMORE
MARSHALL CARTER WANKE

هذا الكتاب

كان الهدف من وضع هذا الكتاب - الذى صدرت الطبعة الأولى منه سنة ١٩٧٤ - أن يقدم للقارئ معلومات أولية عن حكومة الولايات المتحدة الأمريكية ، وأوجه نجاح وفشل نظامها الذى ظل يتطور على مدى يتجاوز ٢٠٠ سنة . وحين ظهرت الطبعة الثالثة من الكتاب (التى تقرأ ترجمتها بين دفتى هذا الكتاب الذى بين يديك) ، أضيفت إلى الطبعتين الأولى والثانية ، عهد إدارة الرئيس الحالى « رونالد ريغان » ، مع توسع أو تركيز خاص على الجانب الثقافى من السياسة الأمريكية ، وتحولها بالمجتمع الأمريكى من مجتمع ريفى إلى مجتمع حضرى ، وشرح لأساس الحكومة الأمريكية كما وضعه دستور سنة ١٧٨٧ ، وبيان للنظام الفيدرالى ، والفروع التنفيذية والتشريعية والقضائية للحكومة الأمريكية ، والنمو الذى طرأ عليها خلال عشرات السنين الأخيرة ، بالإضافة إلى فصل مستقل عن البيروقراطية الحكومية وما لها من آثار .

كما يتناول الكتاب بعد ذلك جانبين من النظام السياسى الأمريكى لم يرد لهما ذكر فى الدستور ، هما « مجموعات أصحاب المصالح » ، و« الأحزاب السياسية » ، ويتعرض أولهما لثتى الوسائل المتاحة لجاعات ذوى المصالح للتأثير على الحكومة ، فى كافة المستويات . أما الفصل الخاص بالأحزاب فيعالج نظام الحزبين الذين يتناوبان الحكم فى الولايات المتحدة ، وهما الحزب الجمهورى ، والحزب الديمقراطى .

وبعد هذا الكتاب بمثابة مرجع أساسى ، مزود بمعجم للمصطلحات الأساسية ويعد من الملاحق ، هى : دستور الولايات المتحدة ، وإعلان الاستقلال ، وعط جيتسبرج ، ثم قائمة بالروساء الأمريكين بدءاً من « جورج واشنطن » وحتى « رونا ريغان » . إلى غير ذلك من الموضوعات والملاحق التى تجعل منه كتاباً لا غنى عنه للقارئ أو باحث فى السياسة المالية .

Bibliotheca Alexandrina



0338732

